

公営交通の諸問題

特集
5

佐藤孝昭

佐藤 久

鶴岡晏夫

杉山明英

伊藤州三

山内章稔

目次

はじめに

- 1 都市における公営交通の位置
- 2 経営の危機
- 3 旅客輸送における運賃問題
- 4 バス事業と路線網
- 5 市民のための公営交通

おわりに

はじめに

ますます過密化する都市と過疎地域とを通じて交通問題が今日ほど切実に関心を集めたことはない。都市においては、通勤地獄および路面交通の混雑をいかに緩和するかの方策が問題となっている。過疎地域においては、産業構造が高度化するに従い農林水産業に従事していた人々が都市へ流出し、人口が希薄となるに従い交通事業の経営がなりたたなくなり、過疎路線の営業を廃止するところがふえ、住民の足をどのように確保していくかの方策が問題となっている。

これらの交通問題については、わが国の現在の生産力の水準において実現可能な最低基準としての公準を設けて解決がなされなければならない。しかもこの公準は、生産力の上昇とあいまってシフト改善される必要がある。最近各方面で交通問題の解決策が論議・提示され、いくつかの有効な施策が実施されようとしているのは明るいきざしといえるが、解決策の端緒についたばかりであり、その内容は公準というには、あまりにも不十分なものである。

わたくしたちは、これらの交通問題のうち大都市における公営交通の諸問題をとりあげ、急激に発展・変化しつつある都市構造とそのなかで生活する市民の多様な欲求とに同時に対処することができる公営交通のあり方について触れてみたい。

I 都市における公営交通の位置

1 都市構造の変化と交通

生活の場としての都市は、自然発生的かつ歴史的に形成され、成長を重ねる。都市の交通も都市の成長と交通施

設の整備との相関関係において、都市の規模に順応して発達すべきものであり、都市の規模と交通とは整合性が保たれていなければならない。しかしながら現状は、近年における急激な都市の集積と膨張、すなわち人口および産業の大都市への急激な集中と住宅の外延化による郊外の市街地化、都市化によって、この整合性は破綻してしまった。大都市の国鉄・私鉄等は通勤ラッシュをまかないきれず、路面電車を廃止して新たに地下鉄を建設するという状態である。本市における都市構造と都市交通との関係を第二次世界大戦前と後に大きく分けてみると戦前の市内交通は、いわゆる旧市街地の内部だけで完結していたといえる。すなわち旧市街地である鶴見区・神奈川区・西区・中区・磯子区および南区の東南部への人口と産業の集中に伴う発展過程とこれに対応する路面電車<市電>網の整備完成とは、相互にほぼ整合性を保っていたといえる。しかも通勤および業務交通の流れもさほど複雑ではなかった。この間に京浜急行電鉄・東京急行電鉄・相模鉄道の私鉄による市街地縦断および郊外電車の新設により職場と住宅との分離が促進され、郊外市周辺部への外延化が始まった。戦後においては、戦災復興期を経て昭和30年以降の経済高度成長に伴う人口と産業の急激な都市集中と自動車の激増、高速道路および国鉄、私鉄の新線の建設などにより都市構造は急激な変化をするに至った。郊外地区は急速に市街地化され、ドーナツ化現象が生ずるとともに副都心が形成され、工業も京浜臨海地帯から内陸部へ進入し、公共便益および公共の施設も不十分な市周辺の外帯地域へ無秩序なスプロール現象が生じた。本市域に隣接する東京・川崎・横須賀・藤沢・鎌倉・町田・大和などの各都市間には無秩序なスプロールによって、空疎な都市空間がなくなり連担する巨帯都市メガロポリスが形成され、この勢いは当分やみそうもない。しかも本市は首都圏の郊外として東京や川崎に職場を持つ人々の住宅地としての性格をも有することになった。これにより市内交通の需要は、市民生活の活発化、多様化とあいまって、複雑に交錯し、かつ長時間帯にわたり、市内交通の需要と施設の整備供給との間に大きな不均衡が生じた。また市内交通は、市内で完結する本来的な市内交通だけでなく、東京の郊外として首都圏域の通過交通の一部を分担する二重の機能を有している。これらは本市における総合的な都市交通整備

計画を考える場合に、常に大きな規制条件となるであろう。

2・都市交通機関の機能と役割

公共輸送機関としての都市交通機関は、大別すると個別輸送機関と大量輸送機関とに分類できる。前者はハイヤー・タクシーであり、後者は国鉄・私鉄・地下鉄・モノレール・バス・トロリーバスなどである。いま都市交通の現状を旅客需要の側面からみると、「都市の旅客交通は、量においては社会経済活動の増加に比例して増加し、都市圏の膨張によりその距離は平均して長くなり、全体としてはさらに大きくなっている。また、質の面からみても社会経済活動の活発化により多様化し、特に都市の活動時間の延長により巨大都市<東京およびその周辺大都市>において24時間型に近くなるなど多様化、複雑化がみられる<運輸政策審議会都市交通部会昭和46.

8. 16 答申>」このような都市の旅客交通の需要を充足するためには、都市交通機関は、輸送力において大量性、走行速度において迅速性・確実性、その他旅客の便益において安全性・快適性・他の交通機関との連絡性、さらに無公害性などの機能を有しなければならない。

これらの機能がいくつか欠ける場合には、都市交通機関としての信頼性を失い、利用度が低下することになるので、都市交通施設を供給する側では、これらの機能と信頼性の確保向上のため不断の努力が必要となる。

都市交通機関の役割の面からみると、既存鉄道は別として過密化する限られた都市の空間を有効かつ立体的に利用できる地下高速鉄道がもっともすぐれた都市交通機関といえる。大都市においては既存鉄道の複々線化などの輸送力増強は極めて困難であるので、今後は地下高速鉄道網の建設整備が強力に推進されなければならない。

3・市営交通の変革

さきに述べたように都市構造の急激な変化、自動車の激増による路面交通の渋滞、社会経済活動の活発化による市民生活の多様化、スピード化などにより、市内の旅客輸送と都市の発展とに重要な役割をはたしてきた市営交通は、その輸送手段と体質の両面にわたり大きな変革を余儀なくされた。今後とも大都市は過密化し、わが国における中枢管理機能としての地位が一層高まるものと予測される。したがって、大都市においては通勤・通学・業務活動・レジャー活動などますます旅客輸送需要が増

大するものとみられるが、生活水準の上昇、消費構造および産業構造の高度化に伴い、迅速・確実・快適便利といった質的に高度な輸送サービスに対する選好が高まるであろう。大都市交通に対するこうした要望を十分に満たすには、市営交通は質的に高度な輸送サービスを提供するため、今後とも自ら積極的に輸送手段と体質の改善変革を行なっていく必要がある。

市電・トロリーバス 本市の都市の規模と市民生活の活動範囲が旧市街地に限定されていた時期には、市電はもっとも重要で必需の市内交通機関であった。しかし、マイカー、タクシーなどの個別輸送機関の普及、急激なモータリゼーションにより路面交通は渋滞し、市電は自らの専用軌道を自動車にあげ渡さざるを得なくなると同時に都市交通機関としてもっとも重要な機能である迅速性、確実性を欠くこととなった。また無秩序なスプロール、ドーナツ化現象などの都市構造の変化、市民生活の多様化などにより市民の活動範囲が旧市街地にある市電の路線網を越えて拡大するに従い、市電は市内交通機関としても適合しなくなった。こうして市電は、十分に機能を発揮することができなくなり、輸送効率は昭和30年代以降年々悪化するとともに営業収支も年々悪化し巨額の赤字を生ずるようになったので、廃止せざるを得なくなった。市電は、昭和41年から縮小を始め、昭和46年度末で全部廃止することになった。

国鉄は、新幹線建設によって生じる既設鉄道の余剰輸送力を貨物輸送に充てる計画であるが、大都市においてまだ十分に使用できる路面電車を廃止して地下鉄を建設することは、路面電車再活用の道が全くないので、その社会的損失は大きい。

トロリーバスは、バスよりも輸送力が大きく、市電よりも経費のかからない交通機関として、昭和34年に開設した。当初は三ツ沢西町～横浜駅西口～常盤園前 7.745 kmを同年7月に部分開通し、その後三ツ沢西町～岡沢町～常盤園前を結び全線 9.482 kmの循環路線を同年12月に開通し、現在に至っている。この路線は、近年めざましい発展をとげている横浜駅西口を起点とする循環路線で、立地条件にめぐまれていること、さらには、開業当初から市民の協力を得て、全車終日ワマン運転にふみ切ったことなどにより、営業成績は良好で、昭和36年度以降黒字経営を続けている。しかしながら、トロリー

バス沿線の道路混雑は激しく、運転効率を著しく低下させ、乗客数は伸び悩みの状況となってきた。しかも車両をはじめ変電所、架線などの諸施設は、耐用年数が到来、更新の時期にきていること、およびトロリーバスを経営している都市は、現在本市だけになってしまったので、車両を更新するには特別発注を要し割高となる。トロリーバス1両の購入費は約13,000千円であるので、これは約バス4両分の購入費に相当する。このような事情を考慮し、トロリーバスは、この際市電同様廃止にふみきりバスに切り替えるべきである。

市電およびトロリーバスの廃止後の市営交通は、量、質ともに高度な輸送サービスを提供できる高速鉄道を根幹輸送機関とし、機動性にとむバスをその補充輸送機関とし、相互に有機的な連係を保ちながら市内における旅客輸送を確保していく必要がある。

市バス 市営交通は、これまで都心部の旧市街地の輸送は主として市電が、内陸部・郊外部の輸送は市バスが担当してきた。これからの市バスは、市電の代行機関、高速鉄道の補完としての役割を受け持つことになるので、新しい見地から検討を加え、高速鉄道とともに都市交通の一翼を担う市内交通機関として、その使命をはたさなければならない。

市バスは、現在ラッシュ時の片荷輸送、昼間時の乗客の減少、路面交通の渋滞によるノロノロ運転などの輸送効率の低下、これに伴う営業収支の悪化などにより経営は苦しいが、市電廃止のあとの大量公共輸送機関として、代行輸送、住宅の郊外化および大規模団地造成に伴う増強輸送など市民の足を確保していかなければならない状況におかれている。

市内には市バスのほかに民営7社<東京急行バス・京浜急行バス・川崎鶴見臨港バス・神奈川中央交通バス・相模鉄道バス・江ノ島鎌倉バス・小田急バス>が、バスの営業を行ない、それぞれ市域内を割拠し、市バスは市域の中央を、民営バスは市周辺部を分担している。これらの営業基盤は、本市の市街地が旧市街地に限られていた戦前に確立したもので、市域の拡張市街地の外延化と拡大に伴い、市バスの郊外市周辺部への乗り入れや民営バスの都心部への乗り入れが行なわれ競合路線が増加したが、各社の営業区域は旧来のままである。このような状態は、市民の活動範囲の拡大と通勤距離の長大に伴う市

内交通需要の変化にそぐわない不合理な面を現出させ、市民の苦情も多い。また、市内のバス路線の基本的形態は、国鉄横浜駅を中心として、市内各方面へ拡散する放射状の路線形態をとっている。しかもこれらは、国鉄横浜駅から市周辺部へ至る長距離路線が多い。

今後は、都市構造の変化と幹線鉄道網とに整合したバス路線の再編成が必要で、国鉄・私鉄および本市が建設している高速鉄道の主要駅へのバス路線の短絡、長距離路線の分断・短縮、重複路線の整理統合、バス優先通行確保のための具体的措置などを計画的に実施することにより輸送効率を向上させ、量的・質的に高度な輸送サービスを提供することが必要である。また、バスターミナル、バスベイの建設促進、宅地開発者に対しては造成地内のバス施設建設費の負担を要請するなどバス施設の充実を図る必要がある。

さらに都市交通機関としてのバスの経営合理化を図り、都市交通整備の投資を適正に配分するために市内のバス事業を究極的には市営に一元化することが望ましい。

高速鉄道 現在、本市が建設中の高速鉄道は、昭和41年7月に運輸省都市交通審議会が運輸大臣あてに行なった「横浜及びその周辺における旅客輸送力の整備増強に関する基本計画について」の答申により同年10月市議会の承認を得て、昭和43年11月に着工した。

第1期の全体計画路線は、4路線64.5kmで、昭和60年度を完成目標年次として、建設を急ピッチで進めている。すでに第1期計画路線のうち1号線の上大岡～吉野町間4.26kmが完成し、試運転を行なっている。当初は、昭和47年度に上大岡～長者町5.64km間で営業を開始する計画である。

第1期計画路線の完成目標年次である昭和60年には高速鉄道などにより市内交通の輸送力は大幅に向上改善されることになるが、これからはますます大都市の集積は高まり、わが国経済はむこう10年のあいだ過去を上回る年率12～13%＜実質＞の成長を続けるものと推計されているので、社会経済活動はなお一層活発化し、大量かつ多様な旅客交通需要が発生するものと予測される。したがって、都市交通の役割は一層高まることになるので、本市の高速鉄道は、現計画路線の延伸、市内交通輸送サービスを密にする路線の新設、都市間交通路線など第2期計画路線の策定をいそがなければならない。さらに本市

におけるモノレールの適用性についても早期に検討がなされるべきである。

4・経営原則における経済性と公共性

市営交通の経営は、その経営に関する基本法である地方公営企業法に基づいて行なわれている。市営交通は、地方自治体が経営する公営企業であるので、企業として経済性を発揮すること、およびその本来の目的である公共の福祉を増進すること＜公共性＞の二つの経営原則を同時に充足するように経営がなされなければならないものとされている。

前者の経済性の発揮についての具体的な建前は、市営交通の経営を「独立採算」で行ない、その経理を企業会計原則に基づいて行なうということである。この独立採算とは、原則として市営交通の経営費用のすべてを運賃収入で償うということである。したがって、市電・バス・トロリーバスおよび高速鉄道による旅客輸送サービスの提供にかかわるすべての費用を輸送原価とし、これに将来の輸送サービス提供のために必要な設備投資額などを含ま適正利潤を加えて運賃とし、これを利用者負担すなわち運賃収入でまかなう。この場合の運賃は、放漫経営による費用の算入を回避するため、企業として合理性を発揮したうえで算定される適正な原価によって形成される適正運賃でなければならない。しかしながら、運賃は、市営交通の事業法である軌道法および道路運送法により、運輸大臣の認可を得ることになっており、またこれまでの公共料金抑制政策によって適正な運賃とすることはできず、現在の運賃は他のサービス料金に比して低廉である。したがって、市営交通は、このような不合理な運賃によって、経済性を発揮することは事実上不可能であった。市営交通の運賃は、常にいわゆる適正な運賃であるように運賃決定制度を早急に改めなければならない。

後者の公共性については、市営交通は地方自治体が経営するものであるから、市民が所有するものであり、主権者として支配すること、すなわち地方自治のしくみを通じて経営参加することが可能であること、また、市営交通の運営および実施にあたり公共の福祉が増進されるような輸送サービスの提供をすべきことなどがその内容である。

市営交通におけるこの二つの経営原則は、二律背反であ

るとする主張もあるが、この二原則が交差するところ
に、極めて困難な問題をかかえている都市交通のなか
で、市営交通の存在意義があり、位置づけが可能とな
るといわなければならない。これからの市営交通は、高速
鉄道を根幹輸送機関と、バスを補完輸送機関として市内
交通網を整備していくことになるが、この目標をまず第
1に市民生活を豊かにし、人間性尊重の立場で、すなわ
ち飛鳥田市長が提唱している「だれでも住みたくなるま
ちづくり」を市営交通網整備と良質な輸送サービスの提
供の面において実現するために「公共性」の経営原則を
最大限に活用すべきであろう。

2 経営の危機

1 交通財政の悪化とその要因

27年10月1日に地方公営企業法が施行された。これによ
って、それまで行政の一環として運営されていた交通事
業も、当然、この法律の適用を受けることとなり、公共
の福祉の増進という本来の目的に加え、企業としての経
済性を要求されることとなった。

以来20年間、法の趣旨にそって事業の運営にあたってき
た。しかし、45年度までに累積された欠損金は123億円
に達しており、45年度の乗車料収入47億円に対し欠損金
割合は263%に及んでいる。この間、全国に先がけたワ
ンマンバスの採用、無軌条電車のワンマン化等を実施
し、後述するように41年10月に財政再建団体に指定され
てからも、路面電車の廃止、バスワンマン化の促進な
ど、企業体質の改善と経営の合理化にあらゆる努力を積
み重ねてきたのであるが、この経営危機を打開するに

表1——乗車料収入に対する累積欠損金の割合

年度	年度末累積欠損金(A) 千円	乗車料収入(B) 千円	欠損金 の割合 $\frac{(A)}{(B)} \times 100 >$ %
41	7,615,271	4,073,047	184
42	9,101,500	4,170,117	218
43	10,922,619	4,396,640	248
44	11,957,679	4,493,886	266
45	12,292,954	4,669,060	263

は至らず、事態はむしろ深刻化しているのが実情であ
る。

このことは、ひとり横浜だけでなく、公営交通事業を経
営する全国各都市に共通している問題であるが、特に、
大都市交通事業の経営悪化が著しい。その原因はどこに
あるのか。

<1> 外部要因

ア 道路機構の悪化

企業外部の要因としてまずあげられるのは、道路機構の
悪化である。乗用車の普及は、生活水準の向上とともに
予想以上の伸びを示し、横浜市内の自動車保有台数は、
この10年間に5倍となった。これは、当然市内交通量を
増大させる要因となっているが、加えて、横浜市の場合、
市内を横切る主要幹線道路の交通量の半数以上が通過
交通車両で、しかも、都心構造上その影響を受けやすい
条件下にある。限られた道路容量のこのような状況の
なかで、大量輸送機関としての市電・市バス・トロリー
バスは、この10年間に約20%の運行速度の低下をきた
し、規則的な運行を維持することが不可能となってき
た。

このため、同じ輸送力を確保するためには、従来より多
くの職員と車両を必要とすることとなり、バスは35年か
ら今日まで、乗車人員を2.5倍に増加させるために、車
両数は3.6倍、走行キロは3倍もの増加を強いられたので
ある。これは、輸送原価の高騰の大きな要因となった。

イ 都市構造の変化

つぎにあげられるのは都市構造の変化である。35年の横
浜市の人口は138万人であった。それが、43年4月には
200万人を突破し、現在はすでに230万人をこえている。
この間、年々約10万人ずつ増加し続けたわけである

が、その85%は南・港南・保土ヶ
谷・旭・港北・緑・戸塚・瀬谷の
各区といった市郊外に集中し、35
年に比較すると、同地域の人口
は、2倍～3倍にふくれ上ってい
る。反面、官庁街・オフィス街の
ある西・中区といった市街地域
は、ほとんど、人口増加をみていな
い。このことは、とりもなおさず
本市の都市構造が、夜間人口の分

表2—6都市累積欠損金比較

都市名	45年度末累積欠損金(A)	45年度乗車料収入(B)	欠損金の割合 $\left\langle \frac{(A)}{(B)} \times 100 \right\rangle$
	千円	千円	%
横浜	12,296,896	4,669,060	263
東京	45,224,658	17,335,943	261
名古屋	22,613,550	13,915,016	163
京都	8,471,305	6,026,116	141
大阪	48,298,317	28,934,170	167
神戸	11,208,176	3,792,295	296
計	148,112,902	74,672,600	198

表3—運転車両数・走行キロ・乗車人員の推移<バス>

年度	運転車両数		走行キロ		乗車人員	
	数量	指数	数量	指数	数量	指数
	両		千キロ		千人	
35	217	100	11,576	100	64,269	100
36	267	123	13,805	119	78,213	122
37	310	143	16,145	139	91,066	142
38	360	166	18,336	158	105,518	164
39	416	192	21,988	190	117,535	183
40	447	206	23,628	204	117,338	183
41	505	233	25,543	221	111,373	173
42	557	257	26,855	232	116,965	182
43	653	301	29,106	251	130,606	203
44	714	329	31,650	273	144,011	224
45	778	359	34,225	296	158,962	247

布において都心部では減少し、郊外部では増加するという、いわゆるドーナツ化現象をきたしていることを示している。この結果、市内大量輸送機関の利用状況は、この10年間に、国鉄が1.5倍、京浜急行が1.6倍、東京急行が1.9倍、相模鉄道が3.4倍と増大し、市郊型交通が目立ってきたが、こうした変化に市街地を中心にはりめぐらされた路線網をもつ路面電車が対応できなくなったのはやむをえないとして、バス事業にとっても、交通需要が広域化してきたことにより長大化した。しかも、これを点と点で結び合わせて乗車効率の低い路線の設定を余儀なくされることとなった。

ウ 片荷輸送の現象

こうした都市構造の変化に伴って発生してきた一定時間帯に集中する交通需要の激増と、他の時間帯における施設の遊休化も経営悪化の外部要因としてあげることができる。

郊外地から市街地への乗客流動の大半は、通勤・通学客であり、これが朝夕のラッシュ時に集中する。郊外地に居住する人々が職住近接でないかぎり、当然の流動であるが、こうした交通需要に対応した輸送力を確保するため、バス事業は、職員の充足、施設の整備拡充を図らなければならない。しかも、ラッシュ時を経過すると交通

表4—横浜市内鉄道乗車人員の推移

年度	国鉄		京浜急行		東京急行		相模鉄道		合計	
	乗車人員	指数	乗車人員	指数	乗車人員	指数	乗車人員	指数	乗車人員	指数
	千人		千人		千人		千人		千人	
35	155,935	100	98,252	100	72,344	100	32,147	100	358,678	100
36	167,970	108	109,139	111	83,745	116	36,572	114	397,426	111
37	175,881	113	116,662	119	91,931	127	40,138	125	464,612	118
38	177,518	114	122,719	125	95,764	132	62,116	193	458,117	128
39	196,362	126	128,371	131	99,703	138	68,814	214	493,250	138
40	209,495	134	131,581	134	103,621	143	76,150	237	520,847	145
41	218,727	140	132,265	135	107,056	148	81,300	253	539,348	150
42	225,558	145	137,995	140	113,455	157	85,685	267	562,693	157
43	234,447	150	144,359	147	120,580	167	91,049	283	590,435	165
44	227,574	146	150,761	153	130,170	180	99,670	310	608,175	170
45	231,873	149	155,161	158	188,056	191	108,073	336	633,163	177

需要は激減するため、これらの職員・施設は遊休化してしまうのである。

こうした施設等の不採算に加え、これら利用客の大半が収益性の低い定期客で占められていることが、公共交通機関の苦しさである。

<2> 内部要因

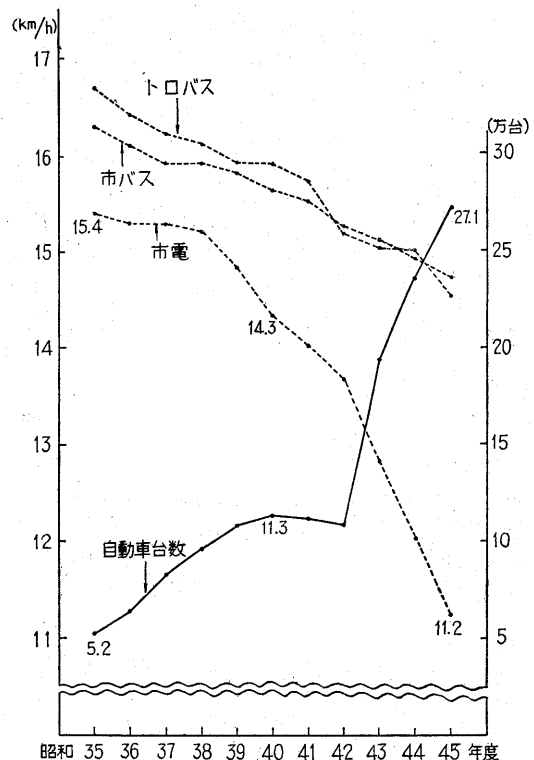
ア 給与改定の恒常化

企業内部の要因としてまずあげられるのは、給与改定の恒常化による人件費の増加である。交通事業のような労働集約型の企業にあって最も重要な原価要素となるのは人件費であるが、35年以降今日まで、公務員給与の改定に伴って、毎年、人件費が10%前後上昇しており、バス事業についてみると、45年度決算では総費用に占める人件費の割合は66%、乗車料収入に対しては81%に達している。また、人件費のなかで最も大きなウエイトを占める乗務員の初任給が、35年当時12,900円であったものが、10年を経た今日42,100円と約3.3倍に上昇しており、最近数年間でも1.9倍となっている。

こうしたなかでは、全車両の85%~90%のワンマン化、合理的な路線の再編成など、生産性向上の可能性を求めたあらゆる努力も、その効果を発揮しえないのが実情である。

これに対し、原価をまかなうべき料金の方は、公営企業発足当時の15円が20円に、そして現行の30円へと改定さ

図1—横浜市内の自動車保有台数とバス等の運行速度の推移



れるまでに実に15年間を要しており、現行料金でさえ、41年4月以来すでに5年半も据え置かれているのである。原価の大きな要素と対価が異なった状況のなかにあるところに経営悪化の要因がある。

イ 設備投資と支払利子の増大

経営悪化の要因としてつぎにあげられるのは、前述したように路面交通の渋滞によって低下した輸送力の補充、ラッシュ時に集中する交通需要に対応した輸送力の確保、施設の拡充等交通需要の増加に伴って実施してきた設備投資とこれにかかわる借入金利子の増大である。

設備投資は、本来、事業が健全経営下であれば、当然、自己資金をもって対処でき得るものであり、資金調達の手段として企業債を発行した場合でもこれを償還する際には、そのために毎年度の利益剰余金から一定割合を留保していた減債積立金を取りくずせば良く、何ら財政を圧迫するものではない。

しかし、本市交通財政のように、多額の累積欠損金をかかえ、しかも年々累増されてゆく現状の中では、企業の性質上やむを得ず設備投資を行なう場合には、すべて外部資本にたよらざるを得ないのである。この結果当然生ずる毎年度の元利償還金についても一時借入金をもってあてるといった全くの悪循環のなかで利子が利子を生み、交通財政を大きく圧迫しているのである。

2・財政再建計画と経営の合理化

<1> 財政再建計画策定までの経緯

地方公営企業法適用事業の累積欠損金が、昭和38年度末376億円、39年度末659億円、40年度末946億円と急激な悪化の一途をたどりつつあった39年7月、自治大臣の諮問機関として「地方公営企業制度調査会」が設立され、40年10月に「地方公営企業の改善に関する答申」がなされた。

これは、地方公営企業の再建債の発行と、これに対する国の利子補給を伴う再建計画の策定を図ることを内容とする財政の再建からなるもので、特に交通事業については、

- ①市電の撤去
 - ②料金の適正化<認可制度を廃止し、届け出制とすること>
 - ③一般会計との負担区分の明確化
 - ④地下鉄建設に対する一般会計および国からの財政援助
 - ⑤市電、市バスのワンマン化の積極的促進
 - ⑥都市の交通体系の一元化
- 等を示唆したものである。

政府はこの答申を受けて、41年7月、財政再建、一般会計との負担区分の明確化、料金の適正化を内容とする法令の改正を行なったが、本市においては法改正に先だつ41年1月、この答申およびそれに基づく政府の施策にか

表5——累積欠損金と金融費の推移

年度	累積欠損金		金融費			
	金額	指数	企業債利子 <含取扱諸費>	一時借入金利子	計	指数
	千円		千円	千円	千円	
35	1,936,395	100	90,173	70,316	160,489	100
36	2,464,721	127	96,035	79,350	175,385	109
37	3,054,058	158	103,761	114,827	218,588	136
38	3,993,968	206	111,222	175,691	286,913	179
39	5,268,127	272	116,577	227,412	343,989	214
40	6,803,970	351	120,748	339,815	460,563	287
41	7,615,271	393	365,103	306,529	671,632	418
42	9,101,500	470	627,531	81,951	709,482	442
43	10,922,619	564	634,103	135,092	769,195	479
44	11,957,679	618	601,886	231,650	833,536	519
45	12,292,954	635	585,471	303,326	888,797	554

んがみ、高速鉄道建設計画、市電・市バスのワンマン化計画、料金改定、国および本市による赤字補てん等を骨子とする41年度から45年度までの交通事業再建整備5か年計画を策定し、積極的に企業再建に取り組む姿勢を持っていたのである。財政再建計画は基本的にはこの整備5か年計画を骨子に、改正された法律に基づき策定したものである。

< 2 > 財政再建計画の内容

財政再建計画の目的は、40年度末の不良債務を一定年以内に解消することである。

不良債務とは、原則的には一時借入金・未払金等の流動負債と、その支払いに充てる現金・預金等の流動資産との差額であるが、法の規定する再建債発行の基礎となる不良債務は、次の算式より算定した額とされている。

不良債務 = 【<流動負債の額> - <起債前借りである一時借入金の額>】 - 【<流動資産の額> - <当該事業年度に執行すべき事項に係る支出予算のうち翌事業年度に繰越したものの財源に充当することができる特定の収入で当該事業年度に収入される部分に相当する額<自治大臣が特に必要と認めるものに限る>】

本市の場合、この額は66億8,236万1千円であった。そこで、41年10月に財政再建団体の指定を受けるとともに財政再建計画を策定し、同年11月に自治大臣の承認を得たのである。

それと同時に財政再建債<赤字債>として66億8,000万円の企業債発行が許可されたので、これまで短期借入金とは名ばかりの、なかば長期化している不良債務を名実ともに固定負債という長期資金に一時たな上げするとともに、

①市電の全廃<45年度>

②市電のワンマン化<45年度>

③市バスのワンマン化<45年度>

等の企業内部の合理化により、54年度までに総額113億余円の人件費・経費の節減を図る一方、国の財政援助措置のもう一つの柱である再建債利子補給として、国から約19億4,000万円、さらに本市一般会計からは負担区分の明確化により18億2,000万円の繰入れをうけることとして、指定日の属する年度、すなわち41年から54年までの14年間に計画的に不良債務を解消してゆくこととなったのである。

しかし、この財政再建計画には二つの大きな問題があった。一つは料金の適正化であり、もう一つは給与改定である。

乗車料金の改定については「不良債務を解消し、財政の健全化を回復する具体的措置には財政再建計画の基本方針を具体化するための方策について記載することとし、たとえば、ア.<略>、イ.料金の適正化計画、ウ.<略><41.8.18自治企第115号自治事務次官通達>」として当初から再建計画に計上することを認められており、給与改定についても何ら規制する条項は見当たらない。しかし、自治省は不確定要素といえる給与改定および料金改定については再建計画には計上しないこととしたのである。

< 3 > 計画の変更と合理化

41年に再建団体の指定をうけた時点で本市交通事業がかかっていた66億8,236万1千円の不良債務が、ただ漫然と積み上げられたものでないことは、すでに述べたところである。

○26年度一市電大型ボギー車の中部車掌を廃止

○27年度一市バスワンマンカーの採用

○29年度一高令退職者の退職年令を58才から55才に切り下げ

○32年度一市電中部車掌の全面廃止

○34年度一トロリーバス事業開業に伴う職員を市電・市バスの合理化により充足

○34年度一市バス車両修繕工場の廃止と外注制の採用

○35年度一運輸部門の体質改善一乗務制の採用。余剰職員は増強運転に充当

○39~40年度一ワンマン化の促進<40年度末ワンマン化率29%>

○40年度一諸手当の一部廃止および整理統合

このように、運輸・技術・管理各部門にわたる積極的な合理化を推し進め、企業体質の改善と経営原価の切り下げを図って、なおかつ残された不良債務であったのである。

ともかく、こうして本市交通事業の財政再建計画はようやくその緒についたのであるが、当初計画が内包していた問題は、早くも現実のこととなった。企業をとりまく経済環境はますます悪化の一途をたどり、翌42年8月には給与ベースの改定、料金収入の減等に対処するた

め、第1次の計画変更を実施せざるを得なくなったのである。

以来、44年1月、44年10月、そして45年10月の現行計画まで4回にわたり計画変更を余儀なくされてきたわけであるが、その間の所要財源は約220億円で、大別すると、

- 諸手当の整理統合
- 市電廃止年次を49年から46年に繰上げ
- 市バス路線の再編成
- 事務事業の簡素化による関連人員の削減
- 諸経費の節減

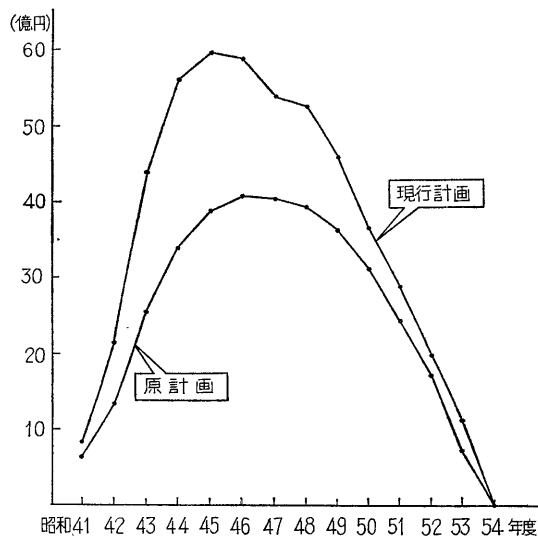
などの企業内合理化により約110億円を措置したほか、財産売却により21億円、一般会計繰入金増額により89億円のうち78億円は特別交付税対象を措置したのである。しかし、45年度分の給与改定が財源難のためいまだ実施できないままに、はや1年余を経過しており、46年9月には次の給与改定の勧告が、本市人事委員会から出されている。このような情勢のなかで、交通事業の財政再建を計画どおり達成するためには、これまでの計画変更の内容にもみられるように、すでに出つくした観がある経営合理化について再検討し、より積極的に取り組む姿勢を持ち続けなければならない。と同時に、国からの強力な財政援助、料金の早期適正化が必要であると考えらる。

<4> 新たに発生した不良債務の処理

国からの強力な財政援助の方策として、ここに一つの提案がある。

前述したとおり、40年末の不良債務については、国から再建債の発行、利子補給等の形で財政援助を受け、その解消に努力しているが、ようやくその4分の1の償還を終えた45年度末には、新たに発生した不良債務が約61億円に達した。昭和27年に公営企業として発足して以来40年度までの14年間に累積された約67億円の不良債務額とほぼ同額が、わずか5年間に累積された訳である。もちろん現行再建計画においても、企業健全化のための諸施策がその効果をあらわすのは46年度以降であって、45年度までは、むしろ不良債務は累増される形となっている。しかし、その曲線は、当初計画と比較すると45~46年度をピークとすることにはかわりはないが、計画変更のつどきわめて急激な上昇傾向にあり、ピークを過ぎてか

図2—不良債務額の推移



<注> 再建債棚上分を除く。

らは、逆に急激な好転傾向を示しているのである。計画を一つの絵姿としてみるのではなく、現実問題としてとらえるとき、当初計画との差の大きさは、そのまま、ここ数年の企業環境のきびしさと、財政再建の容易でないことを示すものといえよう。

このような状況のなかにあつては、我々の懸命な企業再建のための施策も、不良債務増→金利増→不良債務増といった不良債務の自己増殖のプロセスのなかに埋没してしまうおそれがある。したがって、こうした悪循環を断ち切り、計画どおりの財政再建を可能ならしめ、企業を健全化の方向へ導くためには、41年度以降新たに発生した不良債務額に対しても、現行再建計画と同様に、再建債発行、利子補給といった国の財政援助措置をこうじられるよう強く要望するものである。

<5> 軌道事業不良債務の分離

もう一つの提案として、軌道事業不良債務の処理についてとりあげたい。

40年度末に発行された財政再建債のうち軌道事業の不良債務にかかる額は、40億800万円であつたが、その後、企業環境の悪化等により新たに発生した不良債務を加えると、46年度末に事業を廃止したあとと残される不良債務額は、再建債未償還額を含め、約61億円となる見込みである。現行計画においては、これは、バス事業が自らの不良債務を解消しつつ、負担してゆかなければならない

こととなっている。

一方、都市交通体系のなかで、バスの占める位置は年々高まり、市電廃止後は、その代行輸送機関として、また、地下鉄開通後はフィーダー・サービス機能を果たす補完機関として、日常生活におけるキメ細かなサービスを提供する重要な市民の足となるものである。そのためには、バス事業自体路線の抜本的な再編整備はもちろんのこと、輸送力の増強、施設の拡充整備が急務とされることである。したがって、バス事業の財政的負担を軽減し、事業に課せられた使命を十分はたすためにも、市電の不良債務がモータリゼーション進行の結果生まれた、いわば社会費用であることと考え合わせ、軌道事業の不良債務を分離し、この処理については国において救済措置を講ぜられるよう望むものである。

3・交通資本の充実と公的補助

都市交通体系のあり方、将来展望等については後章で詳細にとりあげているので、ここでは概括的に触れるにとどめ、派生するいくつかの問題点を指摘しておきたい。都市交通の現状は、通勤・通学輸送の混雑、慢性的な路面交通の渋滞のなかにあるが、社会生活が広域化するにしたがって今後ますます通勤・通学・業務活動・レジャー活動等旅客輸送需要が増大し、しかも質の高いサービスを伴うものとなってくることが予測される。

こうしたなかで、地下鉄は放射状に都心部と郊外を直結して路面交通需要の吸収、ラッシュ時の混雑緩和を図り、市民生活の快適性と利便性に対応した中心的な大量輸送機関となるであろう。また、バスはこうした地下鉄網のフィーダー・サービス機能を充足させる補完的な交通機関として発展することが予測される。

<1> 自己資本の充実

都市交通体系のこうした将来展望の上に乗って本市バス事業は、路線の新設、既設路線の増強、老朽車の更新等に充当するバス車両の購入、営業所・車庫の建設および折返場用地の確保等施設面の拡充整備など、新規の資本支出を実施してゆかなければならないが、そのための資金はすべて起債によって調達しなければならない。こうした形の設備投資が不良債務と金利のきわめて高い相関関係を指摘するまでもなく、将来の交通財政を圧迫することは容易に理解できるところである。

都市交通体系の整備は社会的な要請であり、それはまた

公共交通機関の整備拡充に負うところが大きいこと、マイカーなど私的交通手段をもたない地域住民に対する日常不可欠な最低のサービスであることを考えると、これらの設備投資は一般会計からの出資などによって自己資本を充実し、これによって行なうべきであると考え

<2> 経費負担原則の拡大

公営企業は、いうまでもなく独立採算制を経営原則としており、その意味では民間企業と何ら異なることはない。しかし、民間企業が企業ベースにのった完全な独立採算であるのに対し、公営企業のそれは公共性の強い企業の性質上、本来不採算であり、企業ベースにのらないようなものであっても、企業活動の一環として処理しなければならない。そういう要素を含んだ独立採算制である。

そこで、法第17条の2は、このような経費については一般会計において負担すべき経費であるとし、これを制限列挙しているのである。交通事業についてみると、①軌道敷内の諸車通行を許容しているところから生じた軌道敷の維持、修繕および改良に要する経費、②道路混雑を緩和するため、長が必要と認めた場合に行なう軌道の撤去に要した経費で、これ以外の経費については経営に伴う収入をもって充てなければならない。いわゆる独立採算制の原則が適用されているのである。現在本市には、110本のバス路線が設定されており、市民生活のなかに深く根をおろしたきめ細かなサービスを提供しているが、企業ベースで判断すると、その60%は不採算路線となっている。本市においては人口急増とあいまって都市周辺の開発が激しく、これに対応する路線網の拡充整備が大きな課題となっているが、この場合公共優先といった行政上の要請が強くうち出され、独立採算の基本となる経済性はある程度度外視せざるを得ない面がでてくる。本市バス赤字路線の大半はこうした行政上の要請から先行的に設定されたものである。これはもはや「企業」を越えた「行政」の問題としてとらえるべきであろう。

したがって、このような路線の企業の枠を越えた部分については、国などの公共負担において措置すべきであると考えるのである。

また、近く開業を予定されている地下鉄事業について

は、これまで投下した膨大な建設費にかかる元利償還が、開業後の事業財政を大きく圧迫する要因となるので、単に独立採算制の枠のなかで自治体内の会計間の負担区分を明確にする程度では、到底処理しきれものではない。現在のままの財政対策で推移するならば、開業と同時に独立採算は破綻をきたすことは明らかである。したがって、これが国家的な事業であるという見地から、国の強力な財政援助措置が望れるところである。

< 3 > 地下鉄建設に対する国庫補助の拡大

42年5月、運輸・大蔵両省は覚書を交換し、地下鉄建設費に対する次のような補助方式<運輸省方式>を決定した。すなわち、41年度から45年度までの建設費について、各年度の建設費総額から間接費<建設利子、測量監督費および総係費>を控除し、その額からさらに自己調達可能額として10%を控除した額を補助対象建設費とし、その10.5%を翌年度から5年間に5・4・3・2・1の割合で補助するというものである。

この補助率は、運輸省が既設モデル線の収支計算を基礎に算定したもので、償却前の損失はこれによって補てんできることとなっているのであるが、建設費総額に対してはわずか8%程度のもので、現実には償却前収支の符合など及びもつかないものである。

こうした実情にかんがみ、45年1月、運輸・自治・大蔵三省の覚書交換により、運輸省方式に代わるものとして決定したのが現行の補助方式である。すなわち、44年度以降の建設費に対し、補助対象額は前述の運輸省方式と同様の考え方によるが、補助率が50%に増額され、これを国と地方公共団体がそれぞれ2分の1ずつ分担するというものである。しかし、これとても建設費総額に対しては38.25%にすぎない。

一方、地方公共団体が負担すべきものとしては、前述の補助金のほか、44年度および45年度の建設費については、総額の10%を建設の翌年度から8年間に、4・4・4・3・3・3・2・2の割合で、また、46年度以降の建設費については、当年度起債許可額の10%相当額を、当該年度にそれぞれ出資金として繰り入れすることが決定している。

ちなみに、現在建設中の本市1・3号線緊急整備区間の収支計算をしてみると、こうした国および地方公共団体の財政援助をうけるほか、4年ごとの料金改定乗客増を

見込んでも、単年度黒字決算をするまでは開業後20年を要する。しかもその時点で不良債務は500～600億円と見込まれるので、これを解消するにはさらに20～30年を要するであろう。

地下鉄建設は、いまや麻痺状態にある都市交通問題を解決するための残された唯一の強力な手段といえる。しかもそれは、交通事業という枠を超えた都市計画の一環としての事業であり、国家的な要請によるものがある。したがって、地下鉄事業に対しては、こうした見地からの公共負担の拡大が望まれるのである。

< 4 > 企業債に対する政府資金の拡大

交通財政の現状からして、一般交通事業におけるバス車両の購入、営業所・車庫など施設の拡充、地下鉄事業における建設費等設備投資にかかる資金は、企業外資金＝企業債にたよらざるを得ない。したがって、企業債の許可額、資金区分はその後の事業計画、財政状況に大きな影響を及ぼすところとなっている。

最近数年間の起債許可額と資金区分は別表に示すとおりであるが、資金コストは政府資金の場合年利率6分5厘であるのに対し、民間債は実質利回り年8分程度となっている。また、償還年限については、政府資金の場合バス車両は5年、地下鉄は5年、据置25年償還となっている。しかし、バス車両の実質耐用年数は車両自体の技術的な進歩、道路面の改良もあって9年～10年<法定耐用年数5年>に伸びており、地下鉄にしても建設費の63%を占めるずい道部の耐用年数は60年である。このように償還年限が資産の耐用年数より短いため、減価償却費等内部留保資金が元金償還額に追いつかず、利子の高さとも相まって経営を圧迫する原因となっている。

したがって、企業債については、低金利、長期償還の企業債の発行、具体的には耐用年数に応じた償還年限の是正、政府資金の枠の拡大等国の積極的な配慮が望まれる。

3 — — — — 旅客輸送における運賃問題

交通事業の財政悪化がどのように起こってきたかは前述のとおりであるが、ここで運賃との関係を考えてみたい。

表6——起債許可額と資金区分

年度	事業名	起債許可額	資金区分			
			政府資金		その他	
			金額	割合	金額	割合
		百万円	百万円	%	百万円	%
41	一般交通	379	200	53	179	47
	高速鉄道	40	0	0	40	100
	計	419	200	48	219	52
42	一般交通	444	164	37	280	63
	高速鉄道	600	300	50	300	50
	計	1,044	464	44	580	56
43	一般交通	540	270	50	270	50
	高速鉄道	3,000	1,600	53	1,400	47
	計	3,540	1,870	53	1,670	47
44	一般交通	520	250	48	270	52
	高速鉄道	6,000	3,100	52	2,900	48
	計	6,520	3,350	51	3,170	49
45	一般交通	534	180	34	354	66
	高速鉄道	9,000	4,900	54	4,100	46
	計	9,534	5,080	53	4,454	47
46	一般交通	585	316	54	269	46
	高速鉄道	9,000	5,500	61	3,500	39
	計	9,585	5,816	61	3,769	39

旅客運賃は、公共料金の一つとして国において物価政策の立場から極力抑制してきた。しかし、輸送サービスの価格である運賃が、一般物価と同じように一種の生き物であることは否定できない。物価が上がるのは、すべてそれなりの理由があるように旅客運賃を上げざるを得なくなるのも十分根拠のあるところである。単に抑制するだけでは、問題の解決にならない。

もちろん、ルーズな経営による原価を料金に転嫁したり、独占的な立場を利用することは許されないが今日の公共料金抑制の姿勢は、料金についての原則論に目をうつぶり、もっぱら物価対策にむけられている。たしかに、

物価政策という面からみれば公共料金を抑制する効用は大きい。反面このことがいろいろのところに支障を生じさせている。赤字の出る病根をそのままにしておいて、料金を抑制していくという姿勢が国鉄や公営交通の今日の悩みを生み出したのだといえよう。

一般物価が上昇していくなかで、公共料金のみを抑制したところで物価問題の解決とはならないし、それは単に問題を将来に残すだけであり、いざ解決しようというときには、問題が大きくなりすぎていて手におえなくなる。それを避けるためには、交通施設の建設と維持に必要な費用は利用者負担の原則でいくべきであり、従来、

消費者物価対策の一環としてとられてきた公共料金抑制策については再検討するべきである。この点については、運輸政策審議会の総合交通体系に関する答申では次のように述べている。「都市交通のバスの運賃は、適正な原価を償うもの、すなわち原価主義を原則とし、高速鉄道などを含めた各輸送機関相互間のバランスは経済原則にまかせることが妥当と考えられる。そしてこの考えは、タクシーについて一層よくあてはまる。しかし、相互のバランスが著しく失う場合には例外的に政策的にこれと調整主義を併用することにより旅客を一方へ誘導してバランスの維持を図ることができるよう措置すべきである」。また、運輸の専門誌でも「公共料金抑制の功罪」「公営交通機関の運賃問題」「公共料金と価格機構」等の見出しでこの問題にいろいろな角度からメスを入れている。これらがほぼ共通して指摘していることは、公共料金として政府等が介入する場合に、単に物価問題として扱ったのでは、経済全体として大きな混乱を生じさせるということである。すなわち、公共料金であっても値上げすべき合理的理由が存在する限り、値上げすることが経済原則として正しく、“値上げ反対”だけでは公共料金問題の解決策とならないというのが専門家の見解である。

そこで、これらの前提にたつて、公共サービス価格の一つであるバス運賃について、その原価構成要素、原価高騰の要因等に関し述べることにしたい。

1・バス事業の原価構成

運輸省においては、バス事業者に「原価報告書」を提出させているが、この報告書様式に基づく原価構成要素は、おおむね次のようになっている。

運送費

- 人件費
- 燃料油脂費
- 車両修繕費
- 減価償却費
- 事故賠償費
- その他運送費

一般管理費

- 人件費
- その他一般管理費

営業外費用

金融費用

その他営業外費用

以上の運送費、一般管理費および営業外費用の合計額がバス事業の総原価である。45年度の本市の報告書でみると、原価要素のうち人件費<地共済負担金等を含み、いわゆる賃金だけではない。また一般管理費の人件費を除いたものである。>は、総支出額に対し63%余であり、労働集約産業としての性格をはっきり表わしている。参考までに6大都市の総支出額および運賃収入額に対する人件費の割合をみると次のとおりである。

	横浜 %	東京 %	名古屋 %	京都 %	大阪 %	神戸 %
総支出に対する人件費	63	65	71	65	66	66
運賃収入に対する人件費	79	88	86	80	109	88

いずれの都市も、45年度分の給与改定が翌年度以降にずれこんでいるから、これを含めれば上記の割合はさらに高くなる。給与改定を年度内に実施できなかったにもかかわらず、各都市とも相当の赤字を生じたのであるがその要因は、結局のところ経営原価が諸物価の高騰、年々の給与改定などにより増大する一方、道路混雑、乗客数の伸び悩みにより収入増が図れなかったということにあると考えられる。

ところで、原価要素は、輸送サービスの生産に伴って消費される経済価値をその性質に従って分類する際の基準となる項目であり、それらの要素に分類される数値が全体のなかでどんな割合を占めているか、あるいは年々どのように変化しているかを追求すれば、企業としてどう対処すべきかを示し得る重要な役割を有している。原価要素はさらに二つの性質に分けることができる。それは、走行kmの量に比例的に増減するものと、走行kmの量にほとんど関係しないものとに分けることであり、前者を変動費、後者を固定費といっている。

固定費と変動費に厳密に区分することはかなりの困難を伴う原価部分があるが、運輸省は走行km比例経費と時間比例経費とに分けている。

運輸省基準による固定費変動費の内容

固定費

人件費<基準外賃金を除く。>

減価償却費

その他運送費

一般管理費

営業外費用

変動費

人件費<基準外賃金>

燃料油脂費

車両修繕費

事故賠償費

上記を基準とした45年度決算に基づく6大都市の固定費割合は、次のようになる。

バス事業における固定費割合

横浜	75.3%
東京	78.9%
名古屋	80.6%
京都	77.1%
大阪	78.3%
神戸	80.8%

固定費の割合が高い<製造業においては25%程度>ということは、輸送量に左右されない経費の割合が高いということであるから、都市交通の輸送パターンであるラッシュ時とオフラッシュ時の輸送需要のアンバランスが大きければ大きいほど、乗客1人当たりの輸送原価は高くなるを得ない。

2・高騰する輸送原価とその要因

原価を運賃問題からみれば、km当たりの原価と収入を比較する方法と乗客1人当たりの原価と収入を比較する方法とがある。

45年度のkm当たりの原価は40年度に比較して人件費36%、償却費で38%、事故費で200%、営業外費用で14%の増加となった。人件費の増加は年々のベースアップの影響であり、ワンマン化によるコスト吸収の限界を示している。償却費の増加は輸送効率低下等による車両数の増加によるものである。事故費の増加は所得費に伴う1件当たりの損害賠償費の高額化によるものである。営業外費用は大部分が支払利息であり、車両購入に伴う企業債および欠損金の累増に伴う借入金の利息の増大による。また、乗客1人当たりの原価でみると、人件費は45%、償却費は48%、事故費は222%、営業外費用は22%の増加となった。km当たりの原価の上昇率より乗客1人当たりの上昇率が高くなったのは、乗車効率が低下したことを意味しているが、このことはまた、バスの輸送環

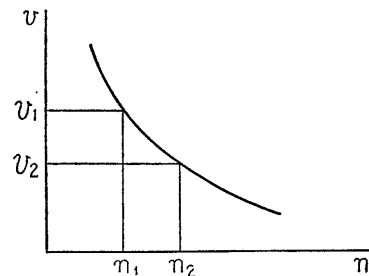
境を向上させて乗車効率の上昇が図れれば、乗客1人当たりの原価が低下するという重要な意味を有している。次に総原価の上昇率をみると、人件費は96%、償却費は100%、事故費は335%、営業外費用は65%である。この増加のうちには業務量の増加に伴う部分が相当含まれているが、それを純粹に抽出することはかなり困難である。

以上、km当たり、乗客1人当たりおよび総原価の高騰の様子をみたが、その要因について説明を試みてみたい。

<1> スピード低下で原価はどう高騰するか

スピードが低下すれば、定められた輸送力を維持するためには余分の車両と従業員を必要とすることについては改めて説明を要しないであろう。

一定の運転ダイヤにしたがって1日に走るべき距離をKとし、スピードがvの場合の必要車両数をn、1車両当たりの稼動時間をtとすれば、 $K = v \cdot n \cdot t$ であるから $v \cdot n = \frac{K}{t}$ となる。Kとtを一定とすれば $\frac{K}{t} = C$ として $v \cdot n = C$ と表わすことができ、この関係をグラフに描けば次のようになる。



上のグラフから、スピード v_1 が v_2 に減ったときには、車両数が $n_2 - n_1$ だけ増加することがわかる。一般的にスピード v が v' に変化する場合に車両数が n' になるとすれば、 $v \cdot n = C = v' \cdot n'$ であるから $n = \frac{v' \cdot n'}{v}$ となる。

市バスのスピードは40年度の15.6km/hから45年度は14.7km/hとなり、45年度の車両数は702両であった。40年度と同じスピードで走れたとすれば、その必要車両数 $n = \frac{14.7}{15.6} \times 702 = 662$ 両となる。40両はスピード低下による輸送力低下をカバーするために投入せざるを得なかった車両ということになる。

これを45年度決算に基づく1車当たりの費用により金額に換算すると、約2億8,000万円にも達し、道路混雑に伴うバスのスピード低下がいかに原価を増大させるか驚かされる。しかし、スピード低下による損失額は、これ

だけでは過小といわなければならない。スピード低下がなかったならば得られたであろう収入との合計額としてとらえるのが妥当であろう。

<2> 生産性向上で吸収できない経費増

経営原価が増大しても、生産性向上で吸収できれば問題はないが、バス事業<サービス産業に共通するが>における労働は機械で代え得るものをほとんど有せず、ワマン化だけが唯一の省力化の方法である。その結果、最近における年々のペースアップ、諸物価の高騰が輸送サービス単位当たりの費用を高めてしまう。なかでも人件費は先にあげたように総支出の63%を占めており、1人当たり賃金が年率10%以上も増加せざるを得ない社会経済情勢では、何らかの超技術革新による省力化の道が開発されない限り、輸送原価が年々高まっていくことは避けられないところである。

春闘賃上率<労働省調査>

	41年	42年	43年	44年	45年
	%	%	%	%	%
主要企業	10.4	12.1	13.5	15.8	18.3
中小企業	11.1	13.1	14.6	16.8	不明

このような賃金の上昇のなかで、賃上率を同じにするかどうかは別としても、生産性が低いという理由だけで一企業の従業員だけペースアップの圏外においておくことはできないであろう。市バスにおける職員1人当たりの生産性を輸送人員および走行kmでみると、45年度は40年度に比較してそれぞれ22.4%および30.8%上昇した。一方、賃金は66.4%上昇している。これを製造業における生産性および賃金上昇率とで比較すると次のとおりである。

生産性および賃金の上昇率<年率>

製造業<39~43年>市バス<40~45年>

	中小企業	大企業	
生産性	9.8%	11.9%	$\left\{ \begin{array}{l} 4.2 < \text{輸送人員} > \\ 5.5 < \text{走行キロ} > \end{array} \right.$
賃金	12.2%	11.6%	

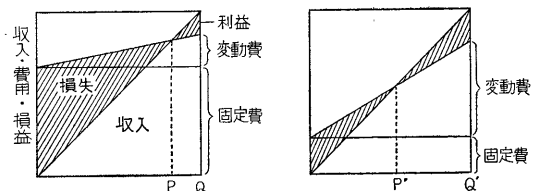
製造業における生産性および賃金上昇率は、40~45年で見ればもっと高いと考えられるが<前掲の春闘賃上率をみればわかる。>、大企業において賃金上昇率より生産性の上昇率の方が高くなっており、中小企業でも両者の上昇率の乖離現象はあまり大きくはない。経済企画庁が、中小企業の製品価格の上昇の理由を調査したところ、回答企業の79%が賃金の上昇をあげている<昭和45

年版経済白書による>。このことは、コスト増を生産性の上昇で吸収できない場合に、企業としてはそれを製品価格に転嫁せざるを得ないことを示すものであり、それ以外に現経済体制のもとでは生きる道がないということであろう。

<3> 高い固定費の割合

先に6大都市のバス事業における固定費の割合を掲げたが、それが経営にとってどんな意味を持つか考えてみよう。

一般的に固定費、変動費、収入および損益の関係について図で示せば、次のようになる。

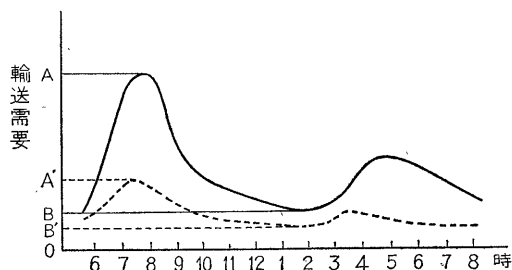


左図は、固定費の割合が高い場合で、右図は低い場合であるが、生産量の増加に従ってふえる費用が急激であるほど収支均衡点は生産量の少ないところにあることが理解される。このことは需要が減少した場合、減少させる費用が大きいことを意味するから、この型の企業は、需要に弾力的に生産量を調整し得ることになる。

バス事業は、左図型であり、ある最高の輸送需要<ラッシュ時>に合わせて生産要素を準備する結果、均支均衡点は生産量の多いところにある。バス事業においては、走行キロの生産だけでは生産物として実現せず、旅客が利用してはじめて輸送サービスの量<生産物>としてとらえられる特殊な事情がある。しかし、走行kmの生産と同時に<旅客が利用する>と否とにかかわらず、経済価値は消費されてしまうのである。収支均衡に要する生産量は、車両走行キロ数ではなく、旅客が利用してはじめて得られる延人キロ<乗車人員×平均乗車キロ>である。ラッシュ時の輸送需要に見合う生産量において収支均衡するとすれば、ラッシュ時以外の生産量においては常に赤字が生ずることがわかる。しかも、固定費の割合の高いほど利益を生むに必要な生産量の範囲<図のP~QまたはP'~Q'>小さくなり、収支均衡点以下の生産量になった場合の損失の増加が急である。ラッシュ時の輸送需要に見合う生産要素がオフラッシュ時に遊休化してしまうことが都市交通の経営にいかにか大きな影響があ

るかを示すものである。なお、輸送需要の時間的変動の大小による生産要素の遊休化量の理解には、次の図が参考となる。

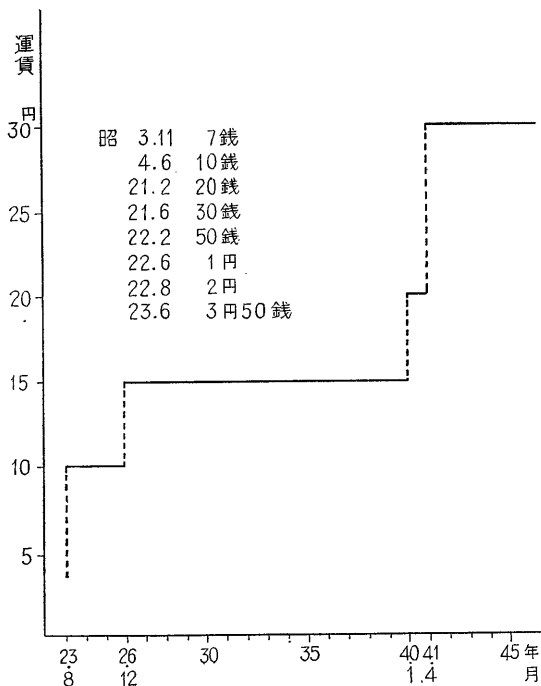
輸送需要 A ~ B に見合う生産要素 > 輸送需要 A' ~ B' に見合う生産要素 $\frac{A, B}{A, O} > \frac{A', B'}{A', O}$ ← 遊休化割合の関係



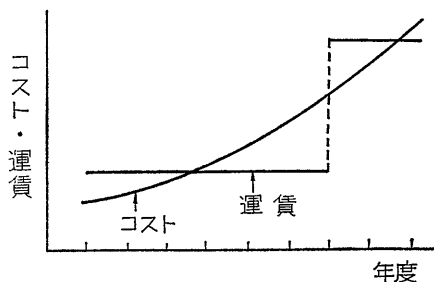
3・運賃はどのように定められるべきか

市バスにおける運賃の推移は図3のようにになっている。終戦直後の改定頻度は別として昭和26年12月に15円に改定して以来、20円にさらに30円に改定するまでに実に15年間もかかっている。これも公共料金抑制の考えに支配されていたものであろう。しかし運賃を据え置いたために赤字が生じたとすれば運営収入不足は借入金でまかなわれるから利子が年々かさみ企業の損失は一会計年度の赤字額にとどまらないことに注意しなければならない。

図3——市バス運賃の推移



公共料金は、行政当局の認可を要する結果、コスト以下の価格がある期間にわたって維持することが強要される場合が多い。その場合には、コストをペイするような料金を定めようというときには、一般物価の上昇率をはるかに越える値上率とならざるを得ない。また先に述べたようにコストは年々上昇するが、公共料金安定性<安いことではない>の要請から、30円を1割上げて33円とか、翌年1割上げて36円とかに改定できないことも、改定時の値上率が高くなる要素である。この関係を図示すれば次のようになる。



すなわち、バス事業における n 会計期間の適正利潤 K を保障しうる運賃 P と各会計年度の損益収支との関係は、次のとおりである。

$$NP - C_1 = K_1$$

$$NP - C_2 = K_2$$

.....

$$NP - C_{n-1} = \Delta K_{n-1}$$

$$NP - C_n = \Delta K_n$$

$$n < NP > - \sum C = K$$

注1 輸送力および乗客数を一定とする。
2 N: 乗客数
C: 経営費 < C_n > C_{n-1} とする。 >
K_n: 損益収支差 < 正数 >

コストが年々上昇するから、運賃 P を定めた年度の利潤 K₁ が最も大きく、徐々に利潤が減少するわけである。運賃をある期間安定させ適正利潤を保障するとすれば、コストが年々上昇する社会経済情勢のもとでは、運賃値上率がどうしても高くならざるを得ないことが理解される。運賃<公共料金に共通して言えることだが>は安定性を要請されるから、単に改定年度の収支を償うだけの運賃水準ではなく、将来のコスト増を正確に見込んだものに定めることが妥当と考えられる。運賃が人々の日常生活と密接に結びついているから原価主義に従って定めることが望ましくないというのであれば、何らかの行政負担を考慮すべきである。コストに見合った運賃に改定しない、行政負担もしいという姿勢では、よりよい輸送サービスも提供できなくなるからである。

1・市電廃止と代行バス

本市の電車事業は、明治33年9月に横浜電気鉄道株式会社として創立され、同37年7月に第1号線神奈川～大江橋間2.6kmをもって、営業を開始した。しかし、大正10年4月に至り本市が同社から経営権を買収し、当時620万円、横浜市電気局<交通局の前身>が、その経営を担当することになり、ここに市電の誕生をみることになる。市電は、開業以来67年間の長期にわたり市内交通機関の主役として、また本市の産業経済の発展に多大な貢献を重ね、昭和31年には、営業キロ程51.793km、運転車両数181両、1日の輸送人員約30万人と、その営業規模は最大となった。しかし、近時における市電事業を取り

まく企業環境は、高度成長政策に伴う都市構造の変化や、急激なモータリゼーションの進展などにより悪化し、さらに、39年5月には、国鉄根岸線が市電の主要路線に並行して開通された結果、乗車料収入は大幅な減収となり、経営の悪化した市電事業に追打ちをかけ、市電の事業経営は、全く再起できない状態に陥ってしまった。

このため、市電の廃止計画が策定され、41年8月に生麦線4.7kmの廃止をはじめ、今日まで5年間にわたって進められ、すでに全営業キロ程の77%に相当する約40kmを営業廃止した。この結果、現在<最終年度>の営業規模は、営業キロ程11.775km、運転車両数38両、1日の輸送人員約3万人まで縮小され、次代の公共輸送機関としての、地下鉄の誕生を待つこともできぬまま、46年度末に

は横浜の街から永遠にその姿を消すこととなっている。

市電廃止後の主要な代行輸送は、地下鉄によるべきであったが、その建設には、莫大な費用<1km当たり40億～50億円>と長期に及ぶ工事を必要とする関係から、先にも述べたとおり、市電の代行輸送にはまにあわず、当面バス輸送による代行輸送計画を策定せざるを得なくなった。

特に本市においては、自治体自身が経営する市電事業を廃止したことに伴う、市内交通の混乱を最少限にとどめるといふ、行政的な責任が各方面から強調され、また市電路線と市営バスの営業エリアが、ほぼ同一であったことなどから、すべての代行輸送を市バスで担当することになった。

このことは、自治体として行政的責任を十分果たし、同時に市中心部における公営交通機関の拡充を図るなど、公営交通事業として利用者本位の事業運営を増進することとなったが、一方では地下鉄開

表7——市電の縮小状況

廃止年度	廃止月日	廃止区間	廃止キロ程		残存キロ程
			区間キロ程	計	
41	8. 1	生麦～洲崎神社前	4.081	4.695	47.098
		神奈川会館～中央市場前	0.614		
42	8. 1	杉田～葦名橋	3.363	3.363	43.735
48	9. 1	青木通～六角橋	2.303	12.431	31.304
		保土ヶ谷橋～通町一丁目	2.168		
		吉野町三丁目～弘明寺	2.073		
		八幡橋～本牧三溪園前	3.570		
		青木橋～浅間下	1.602		
洪福寺前～浜松町	0.715				
44	6. 1	吉野町三丁目～阪東橋	0.660	6.057	25.247
	7. 1	洪福寺前～浅間下	1.055		
		浅間下～高島町	1.229		
10. 1	洲崎神社前～横浜駅前 浜松町～阪東橋	0.814 2.299			
45	7. 1	保土ヶ谷橋～西平沼橋	2.457	13.472	11.775
		高島町～桜木町駅前 桜木町駅前～本牧三溪園終点	1.374 4.966		
S 46. 3. 21		山元町～西平沼橋	3.442		
		横浜駅前～西平沼橋	1.233		
46	S 47. 3. 31 <予定>	吉野町三丁目～葦名橋	3.239	11.775	0
		桜木町駅前～吉野町三丁目	2.390		
		桜木町駅前～陸橋	3.956		
		阪東橋～浦舟町	0.431		
		本町四丁目～阪東橋	1.759		

通後の将来的なバス事業の運営に、次のような課題を残す結果となった。

まず、電車代行のウエイトが大きいことが指摘できる。市バスは、ここ数年飛躍的にその規模を拡大したが、これは、都市構造の変化に伴う郊外部の開発という一般的要因と、電車代行によるものである。

しかし、41年以降における購入車両数の推移や、その用途について一般路線と代行路線とに比較してみると、代行路線への充当が大きなウエイトを占めている。このことは、40年代に、特に激しくなった都市のスプロール現象との関係では、一般路線の拡充が相対的に低下したことになり、市部中心の路線網を、より増大することになった。

よって、今後市中心部における人口の空洞化や、道路交通の輻そう等がより顕著になることが予測されるなかで、企業環境の悪化に対処する改善策<優先レーン、専用レーン等の拡大と実施>が急務の課題となっている。次に、路線の大幅な再編成が必要になったことが指摘できる。

本市の旧市街地を営業エリアとする市バスは代行バス路線の設定により、一般路線は、市中心部におけるウエイトが低下し、代行バスが主流の座を占めている。

この代行バス自体、その設定経緯からして旧電車路線とほぼ同一経路、系統とせざるを得ないため、必然的に路上折り返し可能な路面電車と異なり、道路交通上の種々の制約を受け、終点付近に折返場所あるいは、営業基地を確保できないなどのことから、長距離路線となりがちであり、一方において一般路線との重複を余儀なくされている。

46年度末をもって市電は全廃となり、いくばくを経ずして市民待望の地下鉄1号線の一部が開通する。

そこで、市電全廃後、早急に市バス全路線の乗客調査を実施し、そのデータを基礎に代行路線も白紙還元して、地下鉄開通に関連する路線については、これを有機的な関係をはかるとともに、一般路線についても全く新しい観点に立って検討を加え、都市構造の変革に対応する、短距離、高密度のバス路線網に再編成を図る必要がある。

2・バス輸送の特性

都市への産業資本の集中に伴う都市人口の増加と地価上

昇は、都市郊外へのスプロール現象をもたらし、職住の遠隔化を拡大することとなった。

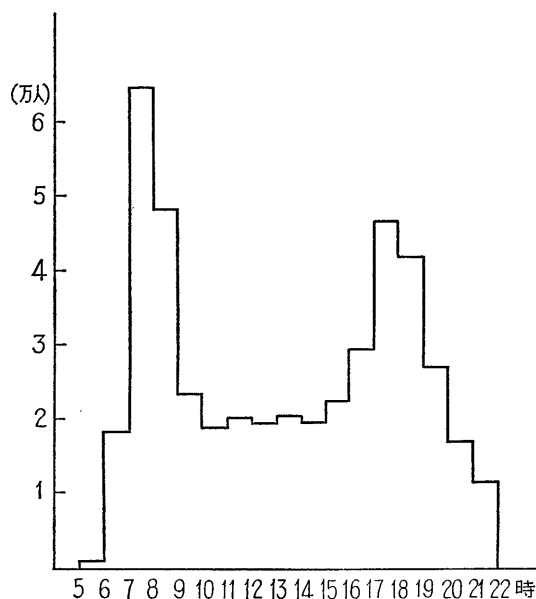
本市においても、首都東京のベッドタウンという地理的条件から、この傾向がより顕著になっており、市内交通は通勤通学主体の輸送形態を増進することになっている。

また、近時における所得水準の上昇に伴う、自家用自動車の急激な増加と、タクシー輸送の大衆化<公共輸送に占めるタクシー輸送の増大と料金の相対的低廉>は、バス利用客を全般的に減少させる要因となったことは明瞭である。

特に昼夜間時におけるバス利用客の減少が著しいため、バス事業においては、従業員の労働条件や採算性などの関係から、輸送力の減少をさせざるを得ず、また、タクシー事業においても乗車拒否や不当料金の要求など、それぞれ大きな社会問題を惹起させている。

これは、先般運輸政策審議会における答申でも指摘されているとおり、現在の輸送行政が公共輸送機関としてのバス・タクシーの位置づけ<輸送区分の明確化>を不明確にしていることに起因するもので、結果的にはバス・タクシー両事業の経営を悪化させる一要因となっている。

図4——市バス乗客の時間別推移



以上のことは、都市化に伴う公共輸送パターンの共通した特徴であるが、こと本市においては、道路網の扇状化や、バスターミナル施設の不足から、バスの路線の市中心部への集中と、路線キロ程の長大化を助長させ、ラッシュ輸送の効率をより悪化させていることも指摘すべき特徴である。

次に、通勤通学輸送がもたらす経営上の影響について考えてみると、現在このことについては各方面で論議され、特に片荷輸送にみられる乗客の流れや、定期利用客の高率割引の問題などが指摘される。しかし、もっと基本的にはバス事業を含めた交通事業それ自体のもつ、事業的特性に問題があると思われる。

まず、交通事業は資本装備率の割合には労働集約的であり、きわめて労働生産性が低い事業である。科学の発展に伴う技術革新が日進月歩する現代において、このことは交通事業のもつ基本的な弱点であるといえる。

一般的には、資本装備率の高い産業では、省力化が進展し、1人当たりの生産性は高くなるのであるが、交通事業においては、それが低く他の事業に比較して技術革新の恩恵を受けにくいのである。

次に、交通事業が提供する輸送サービスは、即時財としてストックが不可能であるので、常に最大需要量に見合ったサービスを供給しなければならないということである。すなわち、朝夕のラッシュ時における交通需要に見合ったサービスを供給するための設備投資をすることになり、昼夜間における閑散時には、その投資効果は非常に低下し過剰な設備投資に十分見合うだけの、利潤を得ることができないのである。

3・公営バスの地位

現在、横浜市内で営業しているバス事業者は、市バスを含めて8事業者あり、「市民の足」確保に努めている。しかし、多数の事業者がバス事業を営んでいることは、かならずしも路線網の密度の高いことを意味するものではなく、市内交通の実態をよく観察すると、大都市共通の問題として所によっては輸送需要と輸送力の供給とのアンバランスが生じており、総合的・効率的な輸送体制がまだ十分確立されていないことをものがたっている。この原因は、各事業者に共通したバスターミナルの不備や従業員不足などのほか、特に本市についてはその区域内に8事業者が群雄割拠し、過当競争に陥りやすい状況

図5——横浜市のバス事業者の主要営業区域

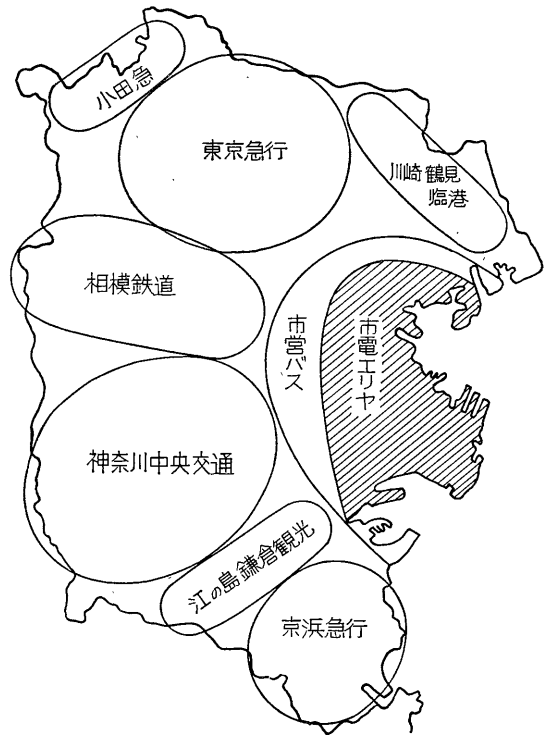
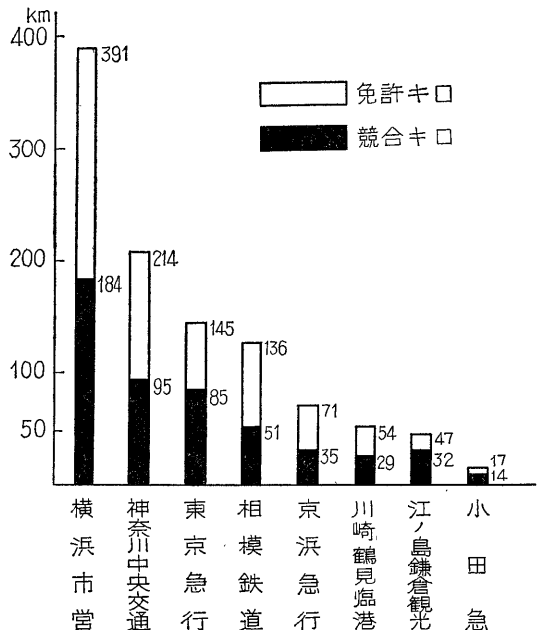


図6——横浜市のバス事業者の免許キロ<44年度>



にあることが指摘されよう。

たとえば、路線別の車両配分についてみた場合、各事業者とも独占的な路線については、非常に効率的な車両配分を行ない得るが、競合路線や営業区域の近接する路線については、企業拡大や企業防衛などの配慮から、過剰な輸送力を配分する傾向にある。

このため、従来から市内バス事業を利用者本位に整理統合<一元化>し、総合的な輸送体制を確立すべきであるとの提言が、各方面から強調されてきたが、種々の制約から実現できず今日に至っているが、特に制度面での改善は全く進展がなされていない。

そこで、バス事業の経営に関する準拠法としての道路運送法において、地方自治体の位置づけについて、問題点を指摘してみると、次のことがあげられる。

すなわち、地方自治体は、バス事業者としての地位と、行政機関としての地位との二面性を有しているが、バス事業者としての地位は、同種の事業を経営する民営のバス事業者と、全く同一取扱いをうけている。

また、行政機関としての地位からみれば、地方自治体は行政区域内の運輸行政および輸送サービスの提供について積極的な施策を推進すべきであるが、そのための行政権限はほとんど与えられていないのが現状である。

ただわずかに、同法第123条において、運輸省<陸運局>は、バス事業者から、バス路線の免許設定など事業運営にかかわる重大な事項の申請を受理したときは、その処分の際して、関係地方自治体の長に行政担当者としての意見を徴することが義務づけられている。しかし、これは地方自治体内の運輸行政<バス事業>について、地方自治体の積極的な参加を容認したものでなく、実際は、非常に消極的な規定であり、処分に先立つ意見徴取が形式化しているのが実情である。

一方、同じ地方公営企業である水道事業では、市町村以外の者がその行政区域内で給水を行なおうとする場合はその市町村の同意が得られなければ事業認可を受けることができないことになっている。<水道法第6条>

都市交通は、今日市民生活の主要なシビル・ミニマムとなっているから、水道事業における地方自治体尊重の姿勢が運輸行政についても検討されるべきであろう。

4・営業区域形成の要因

本市におけるバス事業の営業区域の形成要因は、過去に

おける本市の行政区域拡張策と密接に結びついている。すなわち、本市の行政区域は、市制が施行された明治22年当時は、現在の中区<本牧・根岸地区を除く>のみであった。

しかし、明治33・44年の二度にわたる市域拡張につき、昭和2年に第3次市域拡張策が行なわれ鶴見町、保土ケ谷などが編入され、同年10月には、中・磯子・神奈川・保土ケ谷・鶴見区から成る区制がしかれた。

市バス事業は、ちょうど、この市域拡張期である昭和3年11月に営業を開始することになる。

したがって、事業開業当初のバス路線網は、ほぼこの区域に設定されており、また当時の市バスは「市電バス」と呼ばれたように、市内交通機関としての地位は、市電の補完的機関であり、当時の市電路線網と市バスの路線網とを総合すると、その路線網は、市の行政区域をほぼ包括することになり、市営交通事業は都市交通機関として十分整合性を確保していたのである。

その後、市域拡張策は、なお進められ11年には第4次拡張策として、金沢町、六浦荘村、永野村が編入され、さらに14年には第6次拡張策として、戸塚町、川和町ほか15町村が本市に編入された。

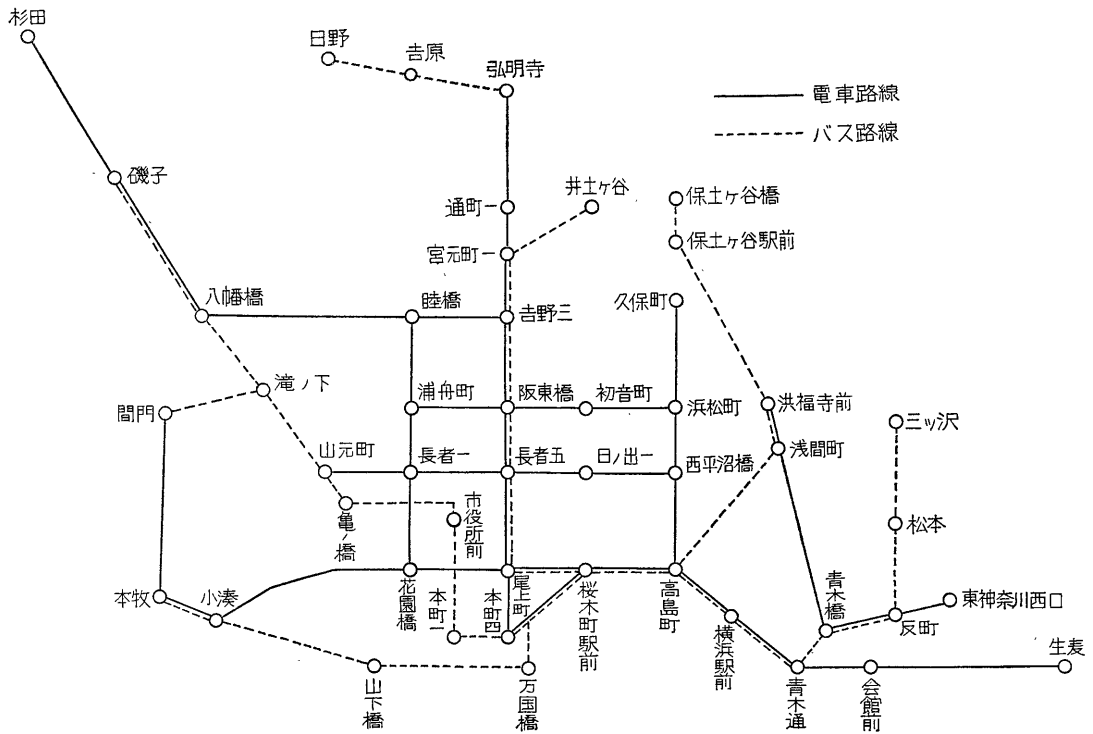
この一連の市域拡張策の結果、本市の行政区域は、ほぼ今日の面積を有することになったが、本市に新たに編入された区域には、すでに民営バスが次のように営業を開始していたのである。

すはわち、東京急行バスは、大正12年6月から港北区を中心に、神奈川中央バスは大正12年7月から戸塚を中心に営業を開始しており、京浜急行バスは早くから金沢区方面において営業していたが昭和5年7月には、横浜駅への乗り入れを行っていた。

この結果、本市の行政区域拡張策は、必然的に行政区域内に多くの民営バス会社をもつことになり、その拡張策の進展は、市内における市バスの営業区域を、相対的に低下させることとなった。

つまり、本市におけるバス事業の営業区域は、都市の拡大という都市形成のなかで確立されてきたことになるがこの現象は、都市拡大の歴史をもつ大都市に共通した要因であるといえる。それは、各都市の公営バスの営業区域が、すべて市部中心型に形成されていることから十分うなずける。

図7——市営バス開業当時の市営交通網<昭和3年11月>



5 市民のための公営交通

1 公共交通優先の要請

横浜市の自動車保有台数は35年に5万台であったのが45年にはその5倍に当たる27万台に激増した。この自動車の急増により同じ10年間に市電の平均時速は15.4kmから11.2kmへと低下し、公共輸送機関としての魅力を失い、乗客を他の輸送機関に奪われ赤字を累増させていき、47年3月に、この横浜から姿を消そうとしている。52キロの軌道上を勇壮に走り続けた市電はこの10年来の自動車ラッシュのなかで、自動車に軌道敷内通行を許し、さらには、自動車交通の妨害物とみなされ全廃を余儀なくされたのである。

この論理を貫けば、市電の廃止後に公共路面輸送を担当するバスについても同じことがいえる。マイカーラッシュのなかで速度を低下し赤字を累増させていき、かつバス以外の自動車からみれば追いつけない大型のバスは自動車交通の妨害物であり路上から消えてゆくべきものとなる。この論理の根底は公共輸送も私的輸送も輸送機

関として平等に扱い、公共輸送機関の社会的役割と私的輸送機関の個別的要求とを同一視し、また1車当たり道路占有面積の大きい車両は路上より排除されるべきだという考えである。自動車保有台数が急激に増大し路面交通は渋滞している。これを何らかの形で回避せねばならないのだが、最初にとられた対策は道路の拡張であった。年々道路投資は増加しているが、路面渋滞は緩和されるどころか年々ひどくなる。横浜市の道路率6%は他の大都市のそれと比較すると極めて低いので、今まで以上に道路投資を拡大することも考えられるが、道路拡張には莫大な経費がかかり、限られた財源のなかでは住宅投資等の重要な投資との関連では優先順位が低いといわざるを得ない。また、路面渋滞の特に激しい都心部においては道路にすべき物理的余裕がほとんどないので、この対策には限度があった。

そこでとられた対策が市街地を走っている市電の廃止であった。先に述べたとおり公共輸送機関の役割を考えずに、また1車当たり道路占有面積の大きいものは排除されるべきだという考えに立った短見である。

表8——大都市の道路率

昭和44年3月現在

都市名	道路率 <%>
横浜	6
東京	12
名古屋	12
大阪	12
パリ	25
ロンドン	25
ニューヨーク	35

$$\text{道路率} = \frac{\text{道路面積}}{\text{市域面積}}$$

狭い都市空間のなかの限られた道路面積の使用基準はすべての車両を平等に扱うことでも1車当たり道路占有面積の大小でもない。それはまず公共輸送機関であるか私的輸送機関であるかによる。公共輸送機関は社会的要請により、市民の交通需要量に基づいて設定された路線に沿って定期的に運行する使命がある。一方、私的輸送機関は個別的要求に基づいて公共空間を占有するが需要の生じた時所に即応して供給することが可能であり個別的要求に合致した輸送機関といえる。しかし個別的要求に基づいているがゆえに社会的要請により運行している公共輸送機関の邪魔にならない範囲内で公共空間の占有が認められるべきである。

つぎに、道路使用の効率性からの基準が考えられる。1車当たり道路占有面積によるのではなく、1人通行当たり道路占有面積を基準とすべきである。バスの1人当たり道路占有面積は0.75㎡であるのに対して、マイカーのそれは18倍に当たる13.7㎡が必要である。これはマイカーの非効率的道路使用、いいかえると限られた公共空間の私的独占を如実に示している。

このように考えると、市電を廃止に追いやった論理が逆立ちした私的輸送機関保護の観点に立った対策であることが理解できよう。市電廃止後の唯一の路面における大量輸送機関であるバスに市電の二の舞を踏ませないために逆立ちした論理を正常な論理へ引き戻さなければならない。道路空間の公共的利用の優先である。この形態として、①都心へのマイカー乗入れの禁止、②都心での路上駐車の全面的禁止、③マイカーの都心乗入れに賦課金

をかけること、④バス専用・優先レーンの設定等が考えられるが、このうちバス専用・優先レーンに関しては既の実施されている。

アメリカでは高速道路に専用レーンが普及し始め、連なるマイカーをしりめにバスが高速で運行されている姿が紹介されている。

日本ではこの12月より道路交通法が改正され、バス専用レーンの指定を受けた車線へのバス以外の車の割込みが禁止され、違反者には3万円以下の罰金が課せられる。早速、警視庁は渋谷駅近くの玉川通りなど20kmをバス専用レーンに指定するという。

横浜では45年12月高島町～桜木町間など3区間2.9kmに続いて46年4月麦田町～小港間など8区間12.6km、合計15.5kmに優先レーンが設けられている。これは市バスの免許キロ程<400km>に対して、わずか3.9%の部分性、時間が午前7時から9時までに限定されていることおよび専用レーンでないので指定区間侵入車に対して罰則がないことなどにより急激な効果は望めないが、優先区間では運行時間が短縮され定時性が増大している。また現行の優先レーンは旧電車道に限られているが、現在、旧電車道以外の道路において優先レーンの設定が計画され、それが実行されると市バスの免許キロ程に対して、22%が優先レーンになる。

各都市で積極的にバス専用・優先レーンの設定の試みがなされているが、公共輸送機関の社会的役割に関する認識と道路上のすべての車に対する平等は市民に対して不平等をもたらすという認識が定着してきている。公共輸送機関の優先と私的交通の規制の種々の形態が試行錯誤を重ね繰りかえされていくなかに公共輸送機関の運行時間の短縮、定時性の増大等のサービス改善がなされ、かつて、マイカーへ流れた乗客がふたたび公共輸送機関へ戻ることを期待したい。

2・都市交通の経営主体・行政機能の一元化

交通体系のサービス面、運賃面、投資面での抜本的な改善と都市交通における企業放任主義に代わる新たな総合都市政策を確立するために、都市交通の経営主体の一元化が必要であるという意見書や答申は、地方公営企業制度調査会、都市交通審議会などで多くなされてきているが、現実是一元化へのプログラムは少しの進展をみせていない。各交通事業者の歴史的背景と錯そうした利害関

保のうえに入り組んだ法規と行政指導が大きな障害となっているからである。本市の行政区域内でも、民営バス7社、私鉄3社に国鉄と市営交通の、経営規模も体質も異なる12もの事業体がばらばらに都市交通輸送を分担しているのが現状であるので、ここでは、まず公営交通と民営交通との企業性格の相違について触れておきたい。

交通事業は、公営であるか民営であるかを問わず、事業に対する社会的要請の同一性から、一般に公益事業として同じレベルで扱われてきたが、公営交通の経営は行政上の必要性から生じており、住民の日常生活に不可欠な輸送サービスを確保することで終始一貫してきたが、民営交通は私的個別資本としての利潤動機に裏付けされているので、公共性の担保の方向が基本的に異なっている。公営交通は、住民の福祉を念頭におきながら、営利性に係りなく代行すべき輸送機関のない限り、自主的に資本を投下せざるを得ないが、民営交通は、原則的には平均利子率を上回る利潤の保証がないと経営に参加しない。したがって、一定路線の営業権を免許により取得する代償としてのみ、運行回数の維持、運賃の割引、配当の制限などの公共負担と行政指導を受け入れるわけで、公共性の確保にはおのずから限界があるといえる。つきに、公営交通は地方自治体が住民の信託を得て、所有・経営しているのに比べ、民営交通は通常株式会社組織を整えた私的法人であるので、市民は、公営交通に対しては地方自治法等に基づくさまざまな権利を行使し、交通計画の自主的コントロールを達成し得るのに、民営交通に対しては、極論すれば、株主となる以外経営の方向に影響を与える道はない。いいかえれば、公営であるからこそ住民に対して開かれた存在であるとともに、住民の利害を民主的に調整し、くみ上げながら経営されていく体制にあることを示している。また、都市交通は都市の構造と規模に対応して選択されながら同時に都市の成長に決定的な役割を果たすから、一定地域を包括する地方自治体によって、他の公共事業との関連性のなかで総合的に位置づけていくことが必要であるが、この面における公営交通の適合性は大である。

以上のような企業性格の相違性を考えるとき、経営主体の一元化は、地域住民の輸送サービスと交通行政に直接責任を持つ地方自治体の経営する公営交通への一体化

が理想であるといえるが、現実には、本市が12もの事業体を統合することは非常に困難なことである。また、大都市とくに首都圏内の1都市が単独で理想的な都市政策を樹立することが困難である以上に、1地方自治体がその行政区域を越えて広域的にひろがる交通需要に対応し、同時に拡散した交通圏内の総合交通政策を樹立することが困難であることを考えると、複数の地方自治体が共同して経営する地方的公共企業体を設立し、公営・民営ともに集約化していく方向があるが、現実的諸条件を前提とする限り、その実現は難しい。

ちなみに外国の例をみると、アメリカ、ヨーロッパの主要都市が試行錯誤のうちに到達した交通の経営主体は、形態の差はあるがいずれも一元化された公的企業である。

	ニューヨーク運輸公社	鉄道・バス
シカゴ	〃	〃
ロンドン	〃	〃
ベルリン	〃	〃
パリ運輸自治公社		〃
ローマ市軌道バス会社		〃

このように第3者的な公社を設立し、各事業が現物出資し、経営を一元的に行なう一方利益を配当する方式もあるが、いずれにしろ大規模合併が困難であれば、中間的な方法として、西ドイツのハンブルグで実施されている連合方式が参考となるであろう。「ハンブルグ運輸連合」は、ハンブルグ高架鉄道会社<株式の大半を市が所有>が中心になり、1965年に設立、加盟企業数8、人口240万人、233市町村の運輸地域に、地下鉄、郊外鉄道、路面電車、バス、港内フェリーなどを運行している。連合の目的達成の主要手段は、共通賃率と運賃プール制であり、運営機関は加盟企業の分担金でまかなわれている。また、ストックホルム<50km圏域に150万人が居住>でも、この10月1日から、圏内のすべてのバス、電車、ボート<水上輸送>に使用できる共通定期乗車券を月3,000円で発行することになったと伝えられている。このように、一挙に経営主体の一元化が困難でも、共通乗車券の発行<市営バスでは民営バスと競合する路線184kmのうち2路線14km<7.6%>でしか発売されていない>、運賃プール制の採用や路線の相互乗入れ、あるい

は共同出資で合同ターミナルを建設するなど各事業体の協調体制を築いていく努力を重ねるなかで一元化への志向を忘れてはならない。

経営主体の一元化と同時にあるいは優先して、地域交通における自治の原則と分散した行政機能の一元化を図る必要がある。戦後、憲法による地方自治の保障により、国と地方自治体間の行政事務・行政権限の再配分が問題となり、警察、教育など多くの行政事務が地方自治体に委譲されたが、交通行政については、許認可などの権限が国に依然として留保されている。したがって、道路運送法、地方鉄道法などの交通関係の法令上は、公営交通も民営交通も国の行政処分を受ける事業体として同一レベルで〈道路運送法第123条の市長意見などは例外といえるが実質的機能はほぼない〉扱われているが、これでは地方自治体が責任のある総合的交通行政を実施することはできない。いいかえれば、地域住民の福祉に直接責任のある地方自治体が、住民の利益と意向を反映した交通政策を実施することができないばかりでなく、前述した経営主体の一元化へ向けての強力な行政指導を講じる道も閉ざされている。また、一方では、一地域における都市交通の担い手がばらばらである以上に、交通政策に関する基本的な企画・立案から執行までの交通行政の諸機能が分散され、一つの対象に多くの行政機関が関係する結果、事務手続上の多大のロスと責任体制の不明確化をまねいている。たとえば、路面交通機関の許認可権限は運輸省〈陸運局〉、交通規制は警察、輸送の基盤となる道路・土地・都市計画は建設省、公営交通事業の経営は運輸省と自治省にまたがるという具合で、現在の都市交通の困難性を打開するにはあまりにも複雑な行政組織である。

したがって、広域的立場からの総合調整は国、地域交通行政は地方自治体が責任を持つという原則を明確にしたうえで、行政権限の大幅な地方自治体委譲を図る一方、双方のレベルにおける行政事務の集約化と一元化を大胆に実施することが必要であり、少なくとも地方自治体にはその行政区内で営業するバス、タクシー〈地域性のあるもの〉と、直接経営する公営交通に関する一切の行政権限を委譲すべきであろう。

3・将来の交通体系

都市交通では、鉄道、モノレール、バス、タクシー、自

家用車、道路などを有機的に組合わせることにより、一体性のある最適システムをつくることが望まれる。したがって、横浜市内の輸送システムについて高速大量輸送機関である国鉄、私鉄、地下鉄〈建設中〉を骨格として、これが長距離輸送〈都市間輸送を含む〉を分担し、モノレールを中間的輸送手段として、バス、タクシーがその間を毛細管的に短距離輸送を演じる分業体制を考えるべきである。基本的には——もちろん、将来の道路建設、都市計画との関連性のうえに——既設鉄道網と地下鉄、他の事業体の計画路線との総合的調整を図りながら、市内鉄道網はおおむね5kmのメッシュ状とし、市域内の均衡的な開発と高度な土地利用を図るようにする。鉄道の5kmメッシュは、その補完輸送にあたるバス路線の系統キロ程として最適であるので、交通結核施設であるバスターミナルや駅前広場の建設を並行して行ない、バス路線網は、どこからでも歩いて停留所に到達できる距離500mのメッシュ状とする。

具体的に述べるとつぎのとおりである。

まず、地下鉄は現在、4路線64.5kmの建設を決定しており、このうち1号線の上大岡〜吉野町間のずい道工事は完成し、さる3月以降試運転を実施している。

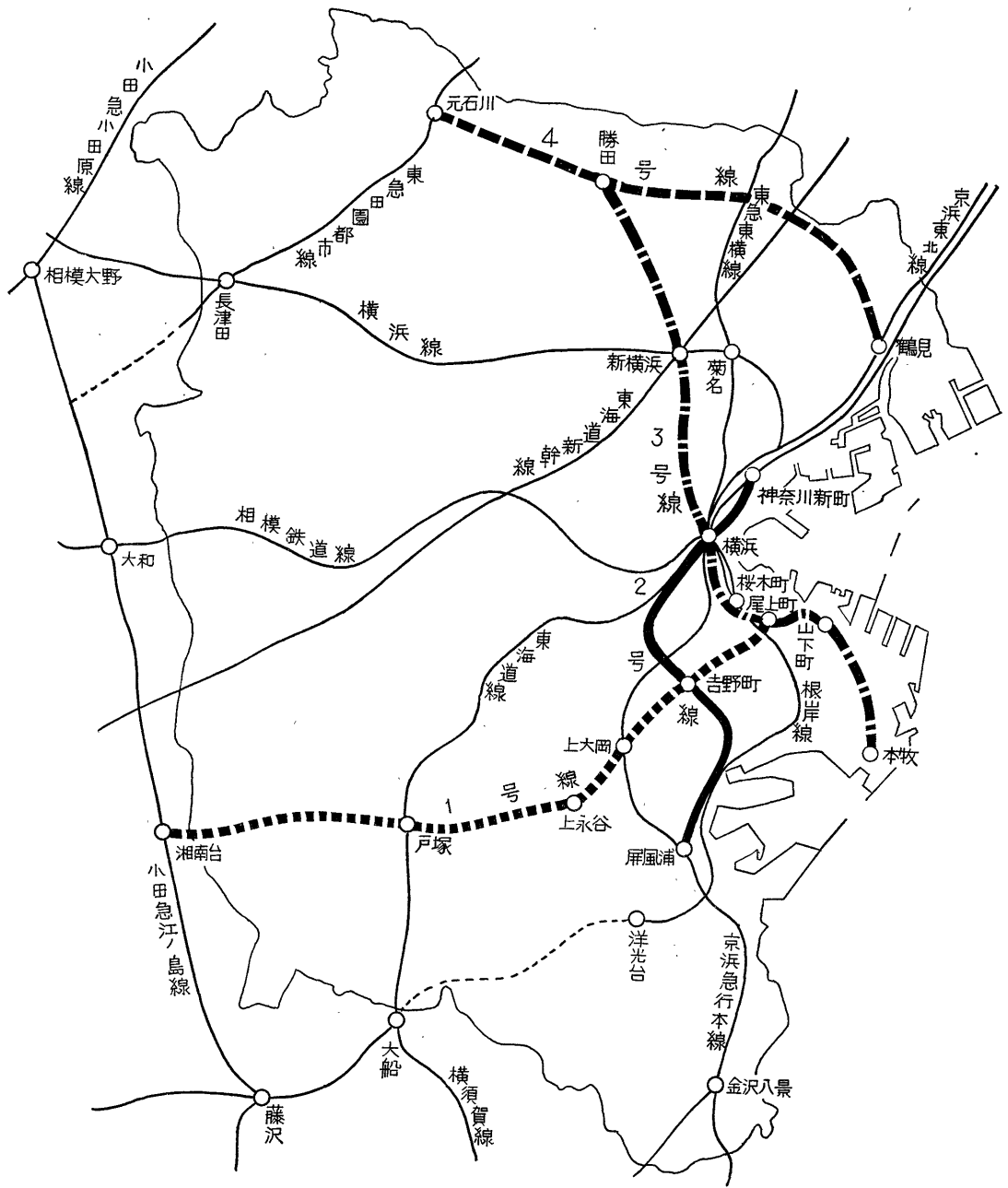
1号線	湘南台〜尾上町	18.6km
2号線	屏風浦〜神奈川新町	11.4km
3号線	本牧〜勝田	19.2km
4号線	鶴見〜元石川	15.3km

これらの4路線は①特に開発と人口増の著しい戸塚区、港北区、緑区などのうち既設鉄道から離れている地域を都心業務地区あるいは海岸部工業地区に直結する、②東海道線、京浜東北線、京浜急行線、東横線、田園都市線、小田急線などを横断して直結し、東京方面への都市間輸送の中継機能の役割を果たす、③飽和状態に達しつつある既存鉄道の混雑緩和とバイパス作用などのねらいを持っている。

これに対して、将来の計画路線として考えられるのは、現行計画路線を半環状型に結び、あわせて内陸部開発を図る目的を持った路線である。

次に、モノレールについては、①騒音、排気ガスを出さない、②工期も建設費も地下鉄の数分の1、③道路に対し立体的なので交通事故がない、④快適であるなどの長所があるうえに、モノレールを走らせるには幅22m以上

図8 — 地下鉄現行計画路線



の4車線道路があればよく、高速道路と併設すれば一層経済的である。また、横浜のように丘陵が多い地形を活かして、手つかずの急傾斜を利用することも可能であり、今後、道路が一層幅そうするであろうことを予想するとき、新たな都市交通機関として脚光をあびてくる。ただ、輸送量に劣る欠点があるので横浜駅を中心とした放射状幹線としては不向きで、既存のあるいは将来建設

される鉄道、地下鉄を結ぶ環状型路線や、郊外の中量・中距離輸送に適している。

バスについては、その機動性を活かして主要鉄道網によって形成される交通需要のパターンとドーナツ化現象などの都市構造の変化に即応して、最も効率的で利用しやすい路線形態を考えていく必要がある。当面都心部では、市電全廃後の輸送機能の確保と鉄道路線のない郊外

部においては唯一の公共輸送機関としての使命を果たしていかなければならない。将来は道路幅さうの影響を受け定時運行の困難な長距離路線は、できる限り分断あるいは短縮し、鉄道メッシュにあわせた5 km程度の路線をめぐりに再編成を実施する。また、重複路線、鉄道並行路線、駅勢圏路線は整理・統合し、あわせて路線の高密度化と方面別の路線の単純化を図る。

おわりに

以上“公営交通の諸問題”と題して、今日の都市問題の一つについて、特に横浜市を中心として述べたわけであるが、この小論文は、あらかじめ課題に従って項目を定めこの項目について論議を重ねた後に、6名で分担執筆し、最後に項目相互間の内容に重複がないか、論旨が一貫しているかについて討議してまとめたものである。しかし、時間的余裕が十分なかったこと、できるだけ執筆分担者の意向を尊重する方向でまとめざるを得なかったため、全体として調和がとれていなかったり、論旨が独断的であったりするかも知れないが、その点はご了承願いたい。

なお、このなかでの主張、提案等はほとんど執筆者の個人的見解であることを特につけ加えておきたい。

<執筆者>

佐藤 孝昭	交通局総務部庶務課庶務係長
佐藤 久	” 調査係長
鶴岡 晏夫	” 経理課主計係長
杉山 明英	” 電車部運輸課業務係長
伊藤 州三	” 総務部経理課
山内 章稔	” ” 庶務課