

## その2・運輸分野

豊かな市民生活を実現する上で、市民の移動を支える交通の果たす役割は大きい。マイカーの普及が著しく進んだ今日にあっても、市民生活のさまざまな場面で鉄道・バス・タクシー等の公共交通サービスが、安全で快適にしかも適正な価格で提供されることが求められている。

しかし、これらの輸送サービスはさまざまな民間企業と公営企業とによって担われている現状がある一方で、これらへの指導監督は国レベルの運輸・建設・警察等の多くの省庁により分担されている。都市自治体としてひとつの意思をもった総合交通政策の確立はなかなか困難な状況にある。とりわけ運輸行政の許認可件数は二千件近くあるといわれており、その多くは事業者保護に傾きがちであり、市民・消費者サイドに立った規制緩和と分権化が望まれている。

ここでは、公営交通事業を日々担う立場から、市民生活に直接関係する、①バス事業の路線新設や事業計画の変更、②バス・地下鉄の運賃制度について現状を紹介し、改善の方向を試案として述べる。

### 1 バス事業の路線新設及び事業計画の変更等について

横浜市営バスは、平成六年三月末現在、横浜駅等の主要駅を中心として放射状に伸びる

百四十六路線、五百五十五キロメートルの営業キロを有し、在籍車両千三百両（一般乗合）をもって一日当たり約四十八万人の乗客を輸送している。この事業規模は、市内では市営バスが旧市街地から周辺部に路線を拡大してきたのに対し、外周部を主な事業エリアとしてきた民営七事業者の合計に匹敵し、身近な「市民の足」として、大都市横浜の合理的な都市交通システムの維持・発展（環境問題への対応や道路等都市空間の有効な活用）、市民のモビリティ確保（社会的活動の自由の保障）に重要な役割を担っている。

① 路線新設・事業計画変更に伴う手続き  
 バス事業者は公営・民営を問わず、路線の新設（延長）や運行系統・運行回数等の事業計画の変更については、「道路運送事業の適正な運営及び公正な競争を確保するとともに、道路運送に関する秩序を確立することにより、道路運送の総合的な発展を図り、もって公共の福祉を増進する（道路運送法第一条）」観点から、関東運輸局長の認可（軽微なものについては陸運支局への届け出）が必要とされている。（表1）

運輸局長が認可を行うにあたっては、その路線が横浜市の市域内にあるときは地域の事情に詳しい市長の意見を徴することとされている（道路運送法第九〇条）ほか、道路管理者及び公安委員会の意見も徴することとされる。

しており、これらの手続きを含めると申請から認可までおおむね二か月を要している。また、市長意見に関する事務については現在交通局自動車部で処理を行っている。（図1）

表-1 路線延長・事業計画変更の認可と届出

	認可事項	届出事項
路線延長	○	-
事業計画変更（主要事項）		
ア 停留所の名称・位置	○ (新設・廃止の場合)	○ (移設・名称変更の場合)
イ 運行系統	○	-
ウ 運行回数・時刻	○ (届け出事項に該当しない場合)	○ (31回以上で現行運行回数に比して増回の場合50%、減回の場合30%の範囲内)

- 1 バス事業の路線新設及び事業計画の変更等について
- 2 市営バス・地下鉄事業の運賃設定及び変更手続きについて
- 3 1におわりに総合交通政策の確立に向けて

② 現行制度の問題点

ア 市営バスが路線新設等を行うにあたっては、地域住民への対応（市長への手紙・区要望等）や関係機関（民営事業者等）との調整を相当程度行っており、市レベルで事務は完結できる。したがって、関東運輸局長の認可は必要性が薄い。

イ 利用者側からは、輸送需要に即応した臨機応変な対応が求められているが、認可に要する時間的ロスがネックとなっている。

ウ 市長意見については、交通局自動車部において処理しているが、市営バスに関する事案については自らの申請に対して意見を表すこととなるほか、民営バスのそれについては、競合関係にある同業者としての立場と明確な区別がつかなくなるおそれがあり、このことが、市長意見の意味合いを曖昧なものとする。

① バス輸送に関する規制緩和と地方分権

以上のように、現行の認可制度には種々の問題点があり、今後、全国的な規制緩和の潮流の中で改善が期待されることである。具体的には、運行回数が三十回以下の路線の変更や、子系統の新設、停留所の新設・廃止等にかかわる認可を届け出にすることなどが考えられる。

一方で、バスをはじめとする公共交通機関は、大都市の機能を維持・発展させる上で重要な役割を担っており、規制緩和により完全な競争原理のもとに運営されることとなれば、安易な不採算路線の切り捨てなどによって、公共性の喪失につながりかねない危険性をはらんでいる。バス輸送は一定の地域に限定さ

れた問題である以上、これに対する対策は、当該地域を担当する自治体によって確保されるべきと思われる。一例をあげれば、青森県の津軽地方では関係する自治体（弘前市他四市町村）と当該地域の輸送を担当する弘南バス等を中心として、地域のバス輸送を維持・活性化するための方策と不採算路線に対する補助の在り方について検討を行い、シビルミニマム路線を維持するための資金を関係自治体で分担している。この地方の問題の背景とな

っているのは、過疎化とモータリゼーションの進行によるバス離れによって、何らかの公的資金を投入しない限り企業としての採算性を確保できないばかりでなく、不採算路線を切り捨てることとなり地域住民のモビリティが確保できなくなるということに端を発している。本市のような大都市の場合、一部地域においては市民のモビリティ確保の観点から生活不採算路線を維持することも重要である一方、冒頭に述べた合理的な都市交通システムの維持・発展という観点も非常に重要な意義をもっている。これらのことから留意しなければならぬのは、バス輸送の問題はその地域ごとに問題の所在の仕方と大きさが異なっており、その解決には地域の事情に明るい自治体が主導権をもつことが望ましいと考えられることである。ここに、バス輸送の問題に関する地方分権の必要性が見出される。

④ まとめ

―総合交通体系の確立にむけての課題  
本市の場合、「ゆめはま2010プラン」において、「鉄道が整備されたり路線バスが

図-1 認可手続き

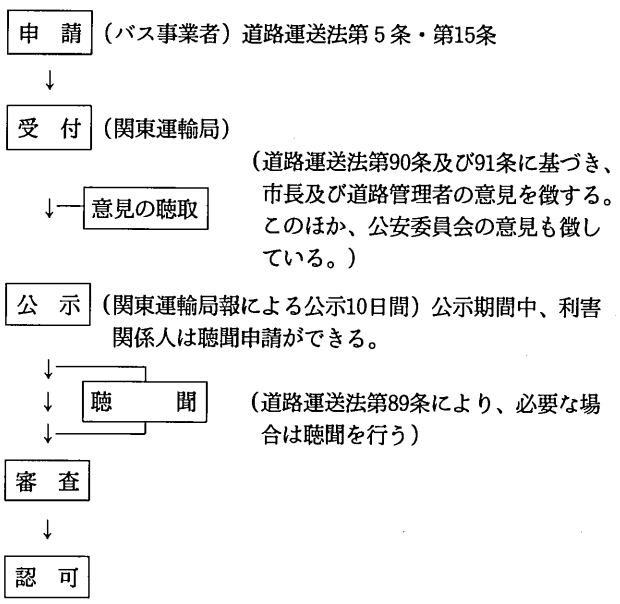


表-2 市長意見照会件数

	市営バス関連	民営バス関連	都市間バス関連	合計
平成4年度	29	33	58	120
平成5年度	31	27	37	95

スピードアップされることにより、自宅から最寄駅までおむね十五分程度到達できます」という目標を掲げている。この目標達成のためには、道路や鉄道の整備はいうまでもなく、民営バスを含めた総合的な調整が必要である。交通局はあくまで独立採算の原則のもとにサービスを供給する事業体にすぎず、その運営経費の大半は利用者からの運賃収入をもってまかなっている。その意味では他の民間バス事業者と立場は同一であり、権益が競合する以上総合的な交通政策を立案・調整する部署としてふさわしいとは言えない。したがって、市長意見の市長部局への移管や、さらに抜本的には自治体への許認可権の移譲の検討を含めて総合的な交通政策を立案・調整する部局の設置と、これを機能せしめるための財源確保が本市における公共交通問題を解決するための今後の課題であると思われる。

## 2 市営バス・地下鉄事業の運賃設定及び変更手続きについて

横浜市営バスは、昭和三年に当時の電気局が三十両、七路線で運行を開始した。運賃は一区（初乗り）七銭で、一区増すごとに七銭加算された。以後、昭和四十一年までは、このような区間制運賃を採用していたが、文字どおり「市民の足」として、きめの細かい輸送サービスの提供が要望され、路線が複雑化したことに伴い、利用者にわかりやすい運賃という要請に答えるべく、昭和四十一年に大部分の路線について、均一制運賃を採用することとなった。現在では、市営バス百四十六

路線のうち民営バスと競合する郊外部の十路線を除き二百円均一制運賃となっており、いわゆる「同一地域同一運賃」の原則に基づき、横浜市内の民営バスとも同調した運賃となっている。

一方、市営地下鉄は、昭和四十七年十二月にそれまでの路面電車に代わる新しい市民の足として、上大岡・伊勢佐木長者町間（五・二キロメートル、六駅）で開業したが、運賃制度としては初乗り三キロメートルまで百四十円、以後三キロメートルを増すごとに十円を加算する対キロ区間制を採用した。その後、延伸開業を重ね、現在では戸塚・あざみ野間（三十三・〇キロメートル、二十七駅）で営業を行っているが、この間運賃改定も適時適切に行い、現行運賃は初乗り三キロメートルまで百八十円で、以後四キロメートルを増すごとに三十円を加算する同じく対キロ区間制となっている。

### ① 運賃設定及び変更手続きの現状

市営バス及び地下鉄事業は市民生活に密着したサービスの提供であり、その対価である運賃については条例で定めることとなっている（横浜市交通事業の設置等に関する条例第一〇条）。よって、運賃改定を実施する場合は、まず住民の代表である議会において慎重に審議され、それぞれ運賃条例改正の議決を得た後、道路運送法第九条第一項、鉄道事業法第十六条第一項に基づき地方運輸局長を経由し、運輸大臣へ申請する。運輸大臣は申請内容の審査を行うと同時に、運輸省設置法等に基づき運輸審議会に諮問し、運輸審議会は

審議及び必要に応じ事業者聴聞等を行い、その結果を運輸大臣へ答申する。一方、交通事業の運賃は公共料金の一つであるため経済企画庁とも協議を行い、物価問題関係閣僚会議の了承を得る。運輸大臣はこれらの手続き完了後に認可を行い、一定期間の告示後に実施という手順となる。これらの複雑な事務手続きの流れを示したのが図1・2である。

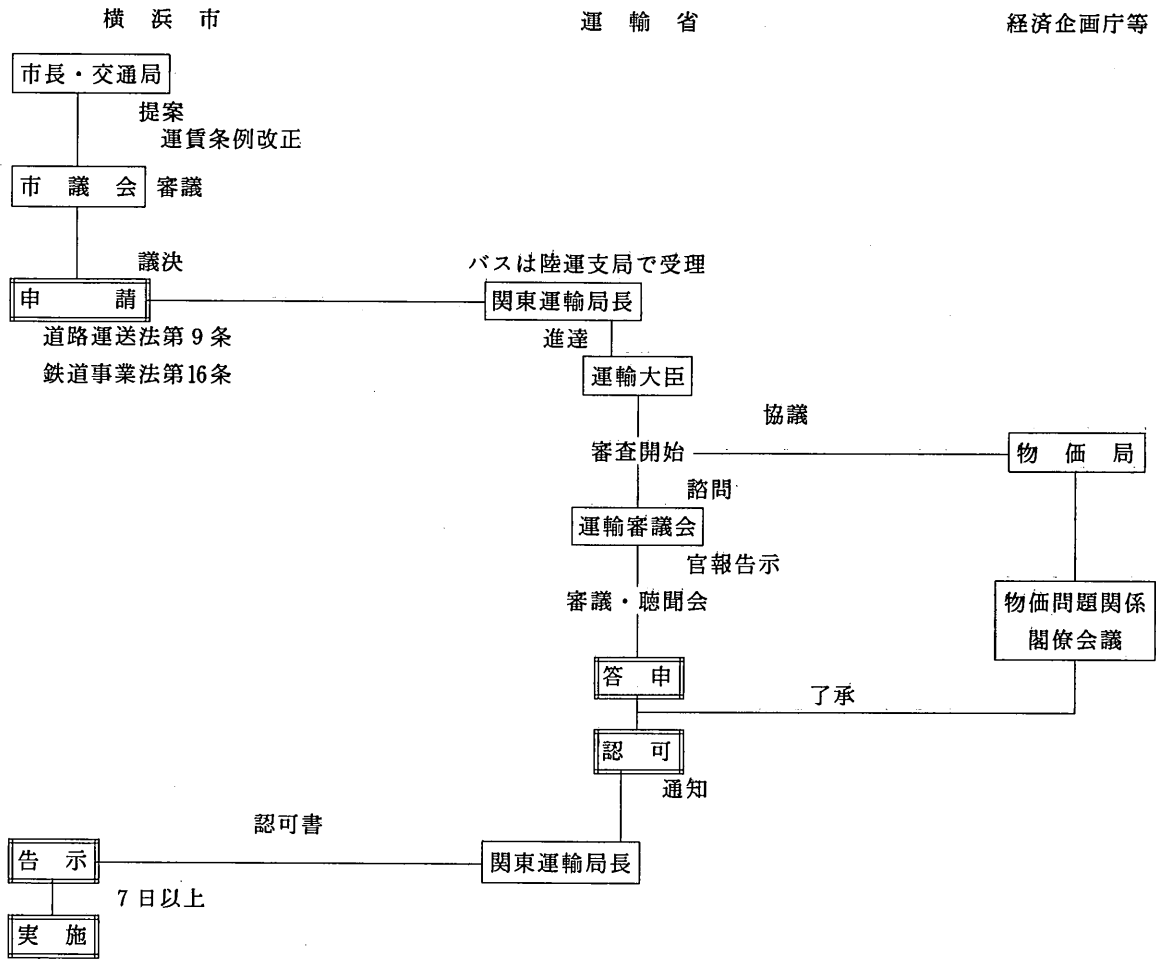
### ② 現行手続きの問題点

#### ① 地方自治体と国との関係

地方自治体が経営する地方公営企業の運賃改定の場合は、運輸大臣の認可のほか議会での条例改正が必要となるため、事務手続きが長期化（準備期間を含めると最低でも六か月以上）・煩雑化し、適切な時期における実施を困難にし、財政運営上大きな支障が生じる場合があり、これを国において補てんする制度もない。また、手続きの手順としても議会で運賃条例議決後に運輸大臣に申請するため、議会と国との調整が難しく、両者が相反する判断をした場合は事実上調整困難となる。したがって、条例では運賃の上限を定め、その範囲内で交通事業管理者が別に定めるといふ明確性を欠くものとなっている。

さらに基本運賃だけでなく利用者サービスの一環として導入の検討を行っている乗継ぎ割引乗車券、企画乗車券等の各種運賃制度についても、手続きは原則として同様で、住民の代表である議会からの要望や意見が十分に反映されず、地域に密着し、利用者ニーズに即応した運賃制度の導入を困難にしている場合もある。なお、地下鉄事業においては、昭

図-2 市営バス・地下鉄運賃改定事務手続き



和六十二年に地方鉄道法に代わって鉄道事業法が制定されたことにより、割引運賃については一定の条件（総収入を減少させない、期間・区間等を限定、五割引以内）のもとで運輸大臣への届け出でよいとされている。

①国内部の関係

特に国における手続きの中では、運輸省（本省）の審査のほか、運輸審議会の審議、経済企画庁との協議、さらに内容によっては権限移譲により地方運輸局の審査がほぼ同時に行われるため、複雑な事務手続きに加え、これらの資料作成やヒアリングが膨大な業務量となり、担当者は最盛期には月二十回も霞が関に通ったという例もある。

②運賃の認可基準との問題点

道路運送法及び鉄道事業法で定められている運輸大臣の運賃認可基準としては、

- 能率的な経営のもとで適正な原価を償い、適正な利潤を含むこと（基本原則）
- さまざまな利用者に対し公平であること
- 利用者の負担能力を考慮したものであること
- 他事業者と不当競争を引き起こすおそれがないこと

となっている。

このうち、特に基本原則である「原価主義」については、バス事業では維持しているものの、多額の資本費負担を要する地下鉄事業経営においては、すでに形骸化し、実際には他都市地下鉄との横並びや、近郊鉄道・バスとの運賃格差の状況、さらには一定の周期等を考慮し決定され、いわゆる政策的な運賃となっている。

また、バス事業においては、安定・継続したサービスの提供や事業者間の不当競争防止のほか、利用者にとってもわかりやすい運賃とするため、横浜市内のバス路線は民営も含めて同一運賃（同一地域同一運賃の原則）となっている。しかし、最近ではこの「同一地域同一運賃の原則」もタクシー業界や都内のバス事業の一部において崩れてきており、今後の展開が注目される。

#### ④ 改善を検討すべき事項

公共交通事業は国民に対し、日常生活や経済活動に不可欠な輸送サービスを提供するものであるため、利用者の利便を保護し、かつ事業の存立を維持する観点からその運賃が適正に定められる必要があるものであり、この必要性は経営主体が私人である場合と公営である場合とで何ら異なるものではないという意見もある。しかし、地方公営企業の場合には民営交通事業者とは異なり、住民の福祉増進を目的とする地方公共団体が経営するもので

あり、しかも地方議会の審議・議決を経た運賃であることから、その上さらに運輸大臣への認可手続きは不要とし、同大臣への事後届け出へと改めるべきであり、これは行政事務の簡素化、迅速化にもつながると考える。

なお、事業を運営していくにあたって重要な安全性の確保、効率的な経営、輸送サービスの向上等については、従来どおり運輸省が監督官庁として事業者に対し、適時適切に指導を行っていく必要性は不可欠であると考え

### 3 おわりにー総合交通政策の確立に向けて

二〇一〇年の横浜の望ましい姿を描いた「ゆめはま2010プラン」では、快適で便利な交通サービスの向上を「鉄道が整備されたり路線バスがスピードアップされることにより、自宅から最寄駅までおおむね十五分で到達できます」という目標により表現してい

る。この目標達成のためには、放射環状型のきめの細かい道路網や鉄道網の整備がまず求められる。同時に、市内の公共交通を担う民営のバス・鉄道事業者との連携・調整が必要不可欠となる。交通局はあくまで独立採算の原則の下にサービスを提供する一事業者にすぎず、民間事業者と立場は同一である。權益が競合する以上、市民サービスの向上を図る総合的な交通政策を立案調整する部署として交通局はふさわしいとはいえないだろう。したがって、バス路線新設等への市長意見の市長部局への移管や、より身近な政府である大都市へのさまざまな許認可権の移譲の検討を含めて、総合的な交通政策を立案調整する部局の設置とこれを裏付ける財源の確保が、横浜市における望ましい公共交通のあり方に向けたひとつの課題であると考えられる。

△出口則夫〓交通局経営計画担当係長〓菅沼稔〓同経理課経理第二係長〓加賀生雄〓同電車部管理課管理第一係長〓