

都市政策

季刊 第14号 '79・1

特集 都市と交通

都市交通の課題と展望	秋山一郎
都市構造と交通体系	枝村俊郎
これからの都市交通	三輪吉郎
シンガポールの都市交通政策	阿部泰隆
神戸市における公営交通の実態	伊藤治行
新交通システムの導入	砂田隆助
広島市の路面電車	編集部

欧米自治への考察Ⅶ	宮崎辰雄
港湾経営の課題	宮本実
地方財務会計制度の改革	地方財務会計制度研究会
ニューヨーク市における 公営交通事業の概要	神戸市交通局

都市政策

第13号 主要目次 都市行政と市民協力 1978年10月25日発行

市民公共学の提唱	足立忠夫
行政責任の課題をめぐって	水口憲人
公共サービスと社会的選択	能勢哲也
自治体行政サービスの実態	小西秀朋
廃棄物行政と市民協力	坪田健児
救急医療の実態分析	中村温
「すぐやる課、住民需要への対応	友野守

欧米自治への考察VI

宮崎辰雄

市民スポーツ振興構想

市民スポーツ振興研究会

次号予告 第15号 特集 地域開発と産業構造 1979年4月25日発行予定

都市と地域開発	宮本憲一
低経済成長と産業構造	小森星児
基幹産業と都市構造	森川滋
新産都市と地域社会	気賀沢忠夫
工業団地・工場アパートの課題	村上博
特定不況指定地域	編集部

欧米自治への考察VII

宮崎辰雄

都 市 と 交 通

都市の住み良さ、都市の発展方向、さらには都市経済の盛衰そのものも、都市交通によって決まるといっても過言ではない。ところが戦後の日本の都市は、都市にとって深刻な影響力をもつ交通についてあまりにも狭い視点でとらえ過ぎた嫌いがある。

すなわち自動車交通に代表されるモータリゼーションに対して楽観的で無防備であった。何も自動車交通を抑制しようとするのではない。しかし、新しい文明の利器がこの過密の都市に入ってくるには、それなりの対応が都市について必要なのである。いいかえれば都市が自動車に掻き廻されるのではなく、都市が自動車を制御し、飼育するものでなければならない。

交通問題に限らず、土地、環境、福祉問題など、すべての都市政策は問題点は錯そうし、価値観は多様である。したがって一面的な施策に偏することは、都市そのものを駄目にしてしまうおそれがある。はっきりした将来の交通像をもってのぞましい都市交通のパターンをつくりあげていかなければならない。

そのための方向・視点としては、市民の歩く権利と自動車交通の共存をどう図っていくか、これまでの都市はあまりにも機能主義を追い求めたのではあるまいか。また、現在の都市は自動車交通を導入したがそれによって駆逐、圧迫された交通機関に代替した交通機関は十分でない。地下鉄・新交通システムなど新しい交通手段の開発・整備が迫られている。さらに自動車交通のひろがり、新交通装置の開発、既存交通手段の運営などに要する費用をどうするか、交通は都市にとって市場メカニズムの支配原則のままに委ねることのできない“公共性”をもっていることを忘れてはならない。

安全・健康・利便・快適という都市環境の4つの要素は、都市交通にあっても追求すべき基本使命であり、そのための総合的交通体系の形成がのぞまれるのである。

■ 特集	都市と交通	
	都市交通の課題と展望	秋山一郎 3
	都市構造と交通体系	枝村俊郎 14
	これからの都市交通	三輪吉郎 29
	シンガポールの都市交通政策	阿部泰隆 40
	神戸市における公営交通の実態	伊藤治行 53
	新交通システムの導入	砂田隆助 69
■ ルポ都市政策		
	広島市の路面電車	編集部 83
■ 特別論文		
	欧米自治への考察Ⅶ	宮崎辰雄 96
	港湾経営の課題	宮本 實 111
■ 研究会報告		
	地方財務会計制度の改革	地方財務会計制度研究会 123
■ 海外レポート		
	ニューヨーク市における 公営交通事業の概要	神戸市交通局 157
■ 潮流		
	行政改革と官僚制度 (168)	宅地開発と費用負担 (169)
	知事権限の委譲 (171)	特定不況地域 (173)
■ 行政資料		
	神戸市交通体系のあり方に関する答申.....	神戸市交通事業審議会 176
■ 新刊紹介		185

都市交通の課題と展望

秋 山 一 郎

(神戸大学経営学部教授)

1 都市交通問題の発生

今日の都市交通問題がいわゆる都市化 (urbanization) と自動車の普及 (motorization) の同時的発生を背景として生起し、それに対する企業対応ないし政策的対応の不十分さによって深刻化したことは周知の事実である。

自動車時代に入る以前の都市はいわゆる鉄道都市 (Eisenbahnstadt) の構造をもっていた。鉄道の発達によって、都市交通の分野でも大量交通という新しい現象が出現し、都市間および都市内を貫通する幹線鉄道、それと連絡する都心部での地下鉄道およびその培養線として路面を走行する路面電車およびバスによって都市の大量輸送体系が構成されていた。鉄道駅は新しい都心を構成して、次第に複合的な都市を造りあげる一方、鉄道の及ぼす求心的作用により、都心指向型の交通体系が構成された。都心地区は交通至便な立地条件によって商店、事業所、資本および権力の集中をみちびいた。経済活動の活潑化と利潤獲得機会の増大とともに地価が上昇した。地価の上昇が高層建築物による土地の高密度利用をもたらし、それによって生み出された空間にさらに新しい企業や事業所が集中した。マンハッタンは世界のシンボルになったのである。⁽¹⁾

ところが、このような鉄道都市は、都市化と自動車の普及に対して準備がなく、交通専門家一当時は主として鉄道専門家一も急激な自動車の普及を予想することはできなかった。

経済成長を契機とする人口の都市集中と住宅の郊外化による都市の膨脹は、都心部と郊外部を結ぶ通勤輸送を主体とする鉄道輸送量を増大せしめた。一定時間帯に集中する通勤人口の増加と長距離化により、ラッシュ時における混雑は常態化している。鉄道系における資本蓄積の低さと経営的対応の不十分さの

故に、通勤輸送対策投資の絶対的不足を招来し、いまや、通勤交通をいかに確保すべきかが重要な課題となっている。

一方、鉄道都市の道路網は自動車による大量交通には不向きであったし、自動車の普及とともに、特に都心地区における自動車の交通空間は不足し、業務活動のための道路容量をいかに拡大するかが重要になった。道路交通混雑が激化するとともに、路面電車やバスなどの路面公共輸送機関の運行速度や運行能力を低下させ、信頼性の喪失によって乗客の逸走を招いた結果、公共輸送機関は深刻な財政危機に陥っている。多くの都市では、経営の悪化と都市道路の混雑による道路機能の麻痺に対する1つの対策として路面電車は撤去された。

モータリゼーションの進展とともに、都市内交通に占める自動車交通の分担率は上昇し、漸次、中心的役割を果たすようになってきた。

増大する道路交通需要に対処するために、道路や駐車場の整備が進められ、市街地再開発による道路容量の拡大や自動車指向型の都市構造を形成するために市街地の内部構造も大幅に変化した。自動車指向型都市形態からくる自動車の必需性の増大と道路整備による自動車交通の誘発により、大部分の都市地域では道路や駐車場の容量が自動車交通量に追いつけない状態が続き、都市道路における交通事情はだんだん悪化し、交通混雑、事故、騒音、排気ガスによる大気汚染など、市民の健康や生活環境に著しい影響を及ぼしつつあり、自動車公害対策をはじめとする交通コントロールが緊急の課題⁽²⁾となってきた。

事態はオーエン(W. Owen)の云う第3段階に入っており、車の所有が高い水準に達し、車が都市と車そのものの効率を減少させ、その結果、車に代る高速交通機関が求められる時期である⁽³⁾。都市における自動車交通需要の増大に対応する道路整備の現実的困難や環境対策の見地からも、各都市では地下高速鉄道を中核とし、中量軌道システム(新交通システム)やバスを組合せた輸送効率の高い、環境条件の少ない公共輸送体系が指向されるようになる。

しかしながら、地下鉄の建設についても、用地取得難、建設費の高騰、環境対策への要請など巨額の投資資金を必要とするため輸送力増強投資に対する制約も多く、個別企業の自立採算の制約のもとでは、投資にたいするイニシヤテ

ィブがなく、国や地方公共団体による積極的助成が必要になってきている。

ここでは、公共輸送機関の整備と公共交通サービスの改善による道路交通混雑の緩和や都市交通問題の解決が考えられているが、それが窮極の解決策になりえないことが明らかになるにつれ、都市計画による需要の抑制と交通計画との整合性、都市そのものの改革や個人輸送と公共輸送を総合化するような交通体系の再編成を考えなければならなくなるであろう。

2 自動車交通問題

ここで、改めて都市交通との関連において自動車交通問題を考えてみよう。わが国においても所得の向上に伴う生活水準の上昇及び自由時間の増大などを反映して、昭和40年代以降、自家用乗用車を中心として一段とモータリゼーションは進展し、今後とも伸び率は低下するけれども、絶対数は増加傾向を持続するものと予測されている⁽⁴⁾。現状のまま推移すれば、都市交通問題もますます深刻化することが予想される。現代の都市交通問題は、直接的にも、間接的にも自動車交通問題と関連しているのである。

都市地域で発生する量的にも質的にも多様に異なる個別的交通需要を充足するために、自動車は最も適切な交通手段であり、それが有する他の交通手段に対する比較優位性——移動の自由、戸口輸送サービス、機動性など——のゆえに、都市内交通手段として急速に普及し、今や都市における不可欠な交通手段となっている。

これについてはいろいろな事情がある。鉄道都市から自動車指向都市への転換は、都心指向型の交通需要の構成を分散パターンに変化せしめ、住宅の郊外化が自動車以外の交通手段で処理することを困難ならしめ、自動車交通の発展を促進する。自動車はそれがもたらす便利さと同様に、それが生み出す難問の上に繁栄する⁽⁵⁾。また、公共輸送機関と個人的輸送機関との対比において次のような3つの悪循環(Tenfelkreis)が指摘される⁽⁶⁾。

1つは、自動車の普及による公共輸送機関の乗客の減少、赤字の累積、運賃の上昇による自動車利用の相対的魅力の向上であり、次は、自動車の普及によ

る需要追従型の道路や駐車場の整備がすすみ、それが自動車交通を誘発するという循環であり、最後は、交通混雑の激化により、路面公共交通機関の運行速度の低下、定時性の喪失によるサービス水準の低下が、逆に自動車のもつ弾力性や快適性を相対的に向上せしめ、これらが自動車の相対的魅力を高め、自動車交通増加の循環は止むところを知らない。都市交通問題の解決のためにはこのような悪循環をどこかで断ち切らなければならない。

さらに、自動車の発展には既存の社会経済的な制度的枠組が有利に作用した。交通基礎構造部門の投資についてみても、鉄道の場合には、自立採算のもとに自らの資金調達によって、企業としての投資決定基準にもとづいて投資決定をおこない、それを建設・維持するのに対して、自動車の場合には、社会的資本として公共投資基準にしたがい、また、資金調達の面でも、一般財源・特定財源および財政投融资資金があり、さらに緊急な道路整備の必要から有料道路制度も確立している。このような交通基礎構造部門における投資決定主体ならびに運営主体の分散、投資決定基準や資金調達方法の相違が、全体としての投資の整合性や資源の配分を歪める結果となっている。公共投資の拡大や道路財源制度の確立によって道路整備が進むほど自動車交通の増加が促進される。つぎに、基礎構造—道路—の利用についても、高度に中央集権化された道路の投資決定と個人的な価値判断に基づく車両投資との間に整合性を保つような需給の調節はおこなわれず、また、道路の最適利用をもたらすような自動的調整機構も、市場機構も存在しない。道路利用における経済的な価格決定原理が欠如しているのである。トムソン (T. M. Thomson) は道路交通が、他の交通手段、諸活動の立地、都市環境および国家的資源に及ぼす効果のために、道路利用の価格決定に経済原理を適用することに失敗したことが少なくとも現代における最大の交通問題となっている、と云う⁽⁷⁾。道路交通混雑や環境費用などの社会的費用を道路利用者に負担させるような制度的枠組が欠けている。さらに車両利用についても、個人的交通手段としての自動車と公共輸送機関の利用とはその費用原理を異にしており、自動車利用者は、走行に必要な直接費と、公共輸送機関のフルコストを回収するように定められた運賃の比較により、交通手

段選択をおこない、提供されるサービスの利便性とも相俟って自動車が選好されることになる。このようにして、自動車指向型の交通体系が進行してきたのであるが、これを再び、公共輸送体系中心の都市交通体系へ復帰せしめるような自律的作用もまた存在しないのである。⁶⁸⁾

自動車交通量の増大に対応して、都心部の再開発、幹線道路や都市高速道路の建設、駐車場の整備などの対応策がとられてきたが、十分な効果を発揮しえず、自動車交通の要求する必要にして十分な道路施設整備の現実的困難に直面すると同時に都市における自動車交通の内在的矛盾が顕在化し、幹線道路の慢性的な混雑、渋滞という自動車の自己否定現象や、公共輸送機関の経営悪化を招いたし、とくに環境問題は市民の健康や生活環境の悪化をもたらし、今や重大な社会問題となっており、抜本的な対策を迫られることになった。ブキャナン (C. Buchanan) の云うように、都市における交通手段として空間を占有する自動車が利用され、地域を破壊しないようにするためには、都市の空間構造を徹底的に改善しなければならない。⁶⁹⁾ しかしながら、都市再開発の過程で局地的に自動車交通に便利のように再開発することはできないとしても、自動車の増大にあわせて全面的に都市改造をおこなうことは現実的には不可能でありそれが効率性の観点から云って正当化されるかどうかとも疑わしい。したがって当面、何らかの対応策を採らざるをえないのであるが、都市交通政策の難しさは、既存の都市構造や既存の交通技術の上に形成せられた交通体系を前提として実施されなければならない、しかもそれが実効をあげうるためには市民と行政との協力が不可欠であるが、都市交通に対する自動車の評価についても、個人的価値観に支配され、極端な反自動車論から積極的な擁護論にいたるまで多様に分布しており、⁷⁰⁾ 社会的合意をうることが困難である。また、個々の交通問題そのものの多様性から、個別的な対応策は講じてても、その効果自体を評価する手法は開発されていないし、また、全体として決め手となるような解決策を見出しえない現状である。

例えば、自動車交通量の増加による混雑費用と環境費用の発生に着目し、Smeed Report 以来道路利用に対する限界社会的費用に等しい料金を賦課する

混雑料金構想が提案されているが、その技術的可能性は実証されたにもかかわらず、料金額の決定、料金収入の使途、所得分配上の効果、需要の弾力性、交通機関相互間の効果、管理的費用その他非経済的な理由からする異論も多く、¹¹⁾ また、その社会的評価もまちまちであって実施にふみこめないようである。しかしながら、現実のさまざまな交通問題に直面して、住民の健康的で快適な生活環境を実現し、都市生活を維持するために必要な道路交通を確保するために、交通公害を除去し、交通の流れを円滑化するための自動車の交通コントロールは不可欠である。今日の都市生活のパターンからして自動車は不可欠な交通手段になっているが、その不可欠性は生活環境基準に適合する限りにおいてはのみは認められるのである。ただ、その不可欠性も個人的交通においては、個人的判断によって社会的評価の合意は必ずしも容易でないし、また、交通の必要性や緊急性についても、交通目的や交通用役の質的要求の内容によって同じでなく、これを識別して対応策をとることは技術面でも、また費用面でも大きな困難が存在するので、その評価を欠きえない。

また、自動車交通対策は問題の多様性から云って個別的対応と同時に全体として総合的計画的に推進される必要がある。自動車公害対策についてみても、自動車自体の発生源対策、道路構造ないし周辺整備対策、交通規制や交通管制など多面にわたる対策が必要であり、また、個別的対策にも限界があると思われるので、総合的調整機構を確立し、行政側と住民との協力と社会的合意のもとで実施されなければならないであろう。

都市は自動車の集まる場所ではなくて、人間の集まる場所である。自動車ではなくて、人間自身がすべての都市交通問題の判断の基準でなければならない。¹²⁾ この観点から自動車交通対策のあり方が市民生活への影響をふくめて、全体としての都市交通政策の中で検討されなければならないであろう。

3 都市交通政策の課題

さて、現在の都市交通政策は、自動車交通対策、通勤輸送対策あるいは公共輸送機関の経営悪化の問題等のさまざまな個別的問題への対処を迫られている

と同時に、全体としての都市交通のあり方を再検討しなければならない段階にきている。この意味での都市交通政策の課題は、交通空間や環境条件の制約のもとで営業用や自家用を問わず、都市交通を担当するすべての交通を対象とし利用者のもつ量的質的な移動欲求をできるだけ高度にみだし、しかも、全体としてできるだけ少ない社会的費用によってこれを実現すること、すなわち、一方では交通者のための最大の利便、他方では交通資源の最大限の有効利用、つまり社会的浪費の最小限化、ある程度矛盾するこれら2つの要求の調和をはかることなのである。⁽¹³⁾このような観点からすれば、現代の都市交通政策の主要課題となっている自動車交通に対する適切な抑制と公共交通体系の整備もこの枠組の中で再検討されなければならない。また、この意味において、現在の交通部門におけるいわゆる交通問題を解決し、将来社会に適切に対応することを基本的目標として総合交通体系の形成が講じられており、都市交通政策も、この線に沿って都市交通体系のあり方が論ぜられるようになってきている。

この場合、基本的理念としては、交通市場における交通機関相互の競争と価格機構を通じての利用者の合理的な選択を通じて形成されることが原則であるが、前述のように合理的な運輸の配分をもたらさうような制度的枠組は存在せず、また、都市交通市場の不完全性、あるいは、交通空間や環境条件などの制約もあって、利用者の自由な選択にゆだねることには限界があり、政策による誘導・規制が必要である。⁽¹⁴⁾今日では交通計画や交通工学の発展により都市地域での複雑な交通パターンもかなりの程度まで調査し、定量化し、予測することが可能となり、ある具体的な目標年次の予想需要量に見合う交通施設の増強も、都市計画との関連において、総合交通体系の確立を目標として、それぞれの自治体ベースで将来のビジョンが策定されている。問題はその実現可能性であり、それが実現のための制度的枠組を作ることが政策の課題にならなければならない。

施設整備に関連して考えても、都市交通機関としての高速鉄道と道路との対比において、積極・消極2つの見解に分れているが、現在の都市における古い交通技術によって形成せられた都市交通形態と交通量に適応して設置せられた

既存諸施設や都市形態を前提として、都心部における自動車交通にたいする必要にして十分な道路施設整備の現実的困難に直面して、また、都市計画のおくれと郊外部都心部間の通勤量の巨大さから云って、差し当っての対策としては高速鉄道¹⁵⁹の急速な整備しかないものと思われる。これには、道路混雑自体が自動車の利便性を喪失せしめる道路交通事情や省資源、省エネルギーの観点からするマイカー批判、環境コストをはじめとする巨額な社会的費用の発生等の事情により、自動車は基本的に都市の交通手段にはなりえないことから、都市交通問題解決の手段として公共輸送機関が再評価されているという事情も加わっている。しかしながら、一般的に云って道路混雑緩和対策として公共輸送機関の整備それ自体によって自動車交通量を転換せしめる保証はない。したがって真に都市交通問題解決の手段となりうるためには、個人的交通機関にまさる公共輸送機関の魅力を作り出すことであり、できるだけ多様な都市交通需要に対応するシステムをつくる必要がある。そのためには、各交通機関がそれぞれ需要に適合した輸送サービスを提供すると同時に各種交通機関相互の調整——重複の回避と円滑な連絡——をはかることが必要不可欠であり、個々の経営主体の枠をこえた公共輸送全体としてのシステムとして利用しやすいように整備しなければならない¹⁶⁰。

このようないわゆるトータルシステム化は相互乗入れによる直通化や駅施設・駅前広場の整備改善など施設面の改善により乗換えを便利にすると同時に、運行ダイヤの調整や運賃制度の改善など制度面からも推進されなければならない。運賃制度についてみると、交通企業の分立のもとで、多くの交通機関の各路線が複雑に絡み合う都市交通の分野において、現状のような企業別原価主義にもとづく運賃制度を取ることは、運賃制度や乗換のさいの運賃障壁はさげられない。この点を改善するために従来とも連絡運輸制度や運賃調整が実施されてきているが、これをさらに拡大する必要があるとともに、全体としての公共輸送機関の魅力を上し、利用者の利便を主眼におく限り、統一的な運賃決定原則のもとでの共通運賃制度¹⁶¹が採用されざるをえないものと思われる。

少なくとも、都市交通需要のもつ多様な交通欲求に対応するためには、全体

として各交通機関の計画的合理的配置が必要であり、それによってシビルミニマムを確保し住民の足を守るためには交通体系全体について、計画、管理、運営、財政の検討がなされなければならない。現状では一般に、公共輸送機関の運行と道路設計との間の関連もなく、公共輸送機関と自動車の利用との関係を考えることもなされていない。また、種々の都市交通機関の間には課税と財政の調整も行われていないのである。¹⁰⁾

都市生活と都市交通の間には存在する密接な関係を考えて、都市計画と交通計画は1つの最適な計画を作り出すように調整されなければならない、同時に交通計画は、個人輸送と公共輸送の総合化をはかり、全体として総合的交通システムとして運営されなければならないであろう。おそらく、将来の見通しとしては経営一元化の方向に向わざるをえないと思われるけれども、一挙にそれを実現することは困難であり、パリ運輸組合や西ドイツ諸都市にみられるような運輸および運賃調整機関の確立が必要になるであろうし、交通行政自体も都市交通の新しい事情に対応して、運輸調整や環境対策面での総合調整機能が不可欠となり、交通行政の一元化が達成されなければならないであろう。

4 む す び

都市は交通革命が進行している都市環境自体には何ら根本的な改善をせず、単に新技術を受入れたにすぎない。その結果は、止まるところを知らない都市環境の悪化であり、都市交通機関の経営悪化や中途半端な改良である。¹¹⁾現実のさまざまな交通問題に直面して多面にわたる対応策が取られており、それぞれの局面においてかなりの成果をあげているものの、都市交通全体としては、十分な成果をあげるにいたっていない。都市交通に関する数多くの文献が生まれ、新技術の開発をいくつかの解決案が提示されているが、それについてもその有効性、資金調達、管理組織あるいは一般への受け入れがうまく行くかどうか今後の課題として残されているものも多い。

また、純技術的にみても、人口集中地域における旅客輸送の要求をみたすような交通システムが実現されたとしても、その建設の投資決定、路線選定、財

源調達および運営組織の選定という複雑な問題がつきまとい、その制度的枠組を確立し、必要な社会資本システムを準備することがまず必要である。

この枠組を用意せず、当面、短期的解決策として、都市交通の主たる手段として自動車に依存しつづけ、施設整備や交通の混雑緩和の方策をつづけるならば、都市交通の将来はそう明るくない、と云わざるをえない。

現代の科学技術の進歩の速さを考えれば、旧来の輸送体系の制約条件を克服し、要求に応じた利点の多い、現代技術で可能な新しい輸送手段が発明されるかも知れない。しかし、そのような計画への必要投資額は莫大なものとなるであろうから、それを受入れる制度的枠組を準備しておかなければならない。しかし、当面は、今日の都市交通の中心となる鉄道や自動車を時代おくれにするような交通革命の機会は殆んどないであろうから、新しい技術革新を追求するのと同じ程度に、既存の、特に公共輸送機関の改善を重視すべきであろう。

都市交通問題は、短期的対応のみならず、長期的視野に立ってその解決方法の確立のために努力しなければならない時期に来ている。元来、交通はそれ自体が目的ではなくて、単に都市における移動を保証するだけでなく、都市における生活環境をつくり出し、都市生活を健康で快適なものにするための手段である。そのためには、都市の将来をつくり出し、都市の変革と交通体系の再編成により、合理的な都市計画の遂行による需要の抑制と交通計画の整合を保持しつつ、交通需要に適合すると同時に都市環境を考慮した交通体系が確立されなければならない。この観点からして、都市交通を全体計画との関連において考えようとする都市設計構想 (urban design concepts) および都市交通装置論は注目に値するのであって、その構想を実現するための財源調達制度をふくめて、共同の管理運営組織を確立しなければならないであろう。いまや、都市交通問題の解決は国、地方公共団体、事業者および住民の共同の責任であることを認識し、すべての協力によって解決の方向が見出されなければならない。

注

- (1) Rheo Romahn, Zerstört das Auto die Stadt? K. Franken, Die automobile Gesellschaft, 1972 s. 74.

- (2) ここでは交通公害を除去し、また、交通の流れを円滑化する諸方策を交通コントロールと総称する。
大阪問題総合研究所都市交通部会「自動車交通政策の方法論と実施にともなう諸問題の検討」1975年3月。
- (3) 中尾・本間訳「都市交通改造論」1973年、185頁。
- (4) 昭和51年度「運輸白書」83～84頁。
- (5) K. R. シュナイダー 木原武一訳「自動車対人類」1977年、65頁。
- (6) R. Menke, Nahverkehrsattraktivität—ein relative Größe, Verkehr und Technik, Okt, 1972. ss, 415-417.
- (7) J. M. Thomson, Modern Transport Economics, 1974, p. 141.
- (8) E. J. ミシャン・都留重人監訳「経済成長の代価」昭和47年102, 131頁。
- (9) C. Buchanan, urban transportation—The Scope for New Technology, OECD: future directions for reseach in urban transportation, Paris, 1969, p. 92. OECD
「都市交通の将来」連研センター昭和46年、147頁。
- (10) 近畿圏整備本部・都市システム研究所「大都市交通システム調査第1次報告書」昭和41年3月、18～51頁。
- (11) J. M. Tohmson, op, cit., pp. 147-154.
- (12) C. Kenneth Orski, Toward a Balanced strategy for Air Quality Control. International Conference on Transportation and the Environment, 1972, p. 382
- (13) 富永祐治「都市交通政策論ノート」経済学雑誌第38巻第4号159頁。
- (14) 運輸省「わが国の総合交通体系」昭和47年3月、21-22頁。
- (15) 富永祐治「前掲論文」162-164頁。
- (16) 大阪地方陸上交通審議会専門委員会「昭和50年代における地域陸上旅客輸送体系のあり方」中間報告(その2)昭和52年3月、35-50頁。
- (17) 拙稿「共通運賃制度論」交通学研究1974年10月参照。
- (18) W. Owen, Adapting in the City to technical Change, OECD, op, cit, p. 127. 前掲邦訳、171頁。
- (19) W. Owen, op, cit., p. 106. 邦訳168頁。
- (20) Wilbur S. Smith, Design Concepts in Urban Transportation Solution, op, cit., pp.121-129. 邦訳、192-206頁。
- (21) 安好匠「都市装置と交通財政」都市政策第2号、1976年1月、72-76頁。

都市構造と交通体系

枝 村 俊 郎

(神戸大学工学部教授)

1 理想都市、計画都市の都市構造と交通体系

過去の都市計画家達は、都市の形態と交通の関係をどのように描いてきただろうか。今日まで描かれてきた理想都市のパターンは両極にわかれているように思われる。一つは田園都市、衛星都市の系統に属する大都市否定、小都市分散配置型であり、他の一つは大都市肯定型である。小都市分散型の典型的パターンはグレーデンのそれだろう。一つ一つの都市は、人口10万、半径 1.5マイル程度、歩いて15分までで中心に達する程度の大きさであり、それぞれの都市は商業、工場、学校その他の特色ある核を中心に持っている。これらの都市は高速交通機関で結ばれて、ぶどうの房のように田園の中に配置される。またワードの、田園都市は人口3万程度、職場と住居を併せ持ち、周囲を田園にとり囲まれた自給自足の都市であることは余りにも有名であろう。しかし彼の時代には、今日の自動車時代は予見しえず、徒歩や若干の馬車が都市内交通機関として想定されていたと考えられる。

これらと対極的な位置にあるものとして、コミーとコルビジェの明日の都市の構想がある。コミーは大都市はそれ自身否定さるべきものでなく、その自然の発展を誘導することが重要であるとした。彼の大都市は中心業務地域から放射状に延びる鉄道に沿って線状にある厚みを持って発展し、その間に田園地帯がくさび状に入り込んでいる。またコルビジェの明日の都市は人口300万の高密度の住居ビル群が十分な空間に配置されているのであり、彼の考えでは、小人口の都市は、十分な都市施設を設けえず、不十分なものとされたのである。そのプランのなかには、シンメトリカルな斜格子状に走る地下鉄道があり、その停車場は、200m×400mの格子状街路の交差点に位置することになってい

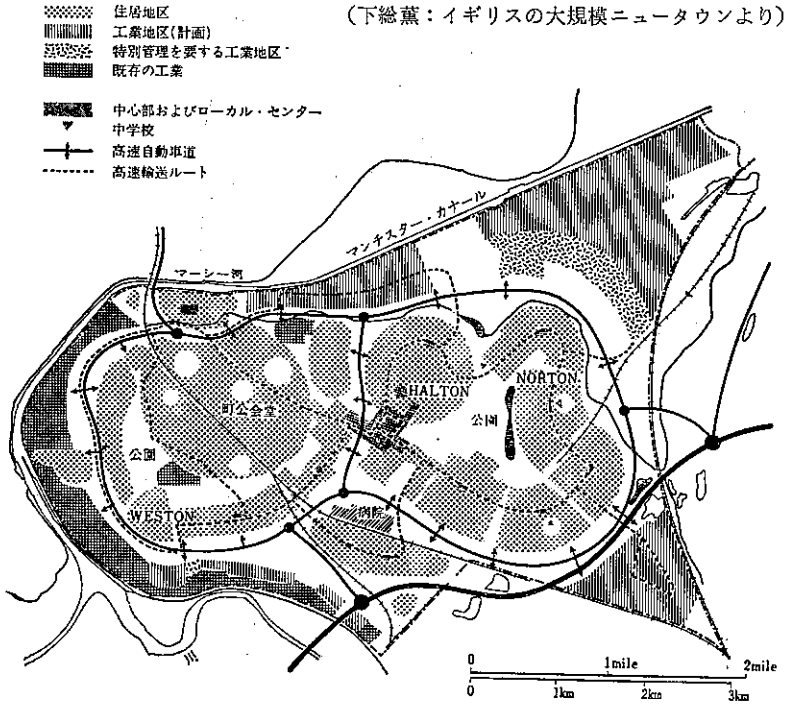
た。

このような過去の理想都市をふまえた上で、最近現れたのが、O.R.学者ダンツィークとサアティの共同提案になるコンパクトシティである。彼等は、田園への近づきやすさ、大都市の持つ累積の利益、都市内交通の近接性の確保のいずれをも満足するために、都市を3次元的に、あるいは彼等の提案の全てをよりよく表現するならば時間軸をとり入れて4次元的な都市を提案した。彼等のコンパクトシティは、当初人口25万人、最大に成長したときには200万人の規模となる。人口25万人のとき、そのおぼんを伏せたような円形都市の直径は2,650m、高さは72m、一層の高さ9mの8層の人工土地からなっている。人口25万人から200万人の人口規模の拡大は、寸法の2倍化、したがって体積の8倍の拡大によって可能となる。円形都市の就業地は、コアとよばれるその中心にあり、街路は、各層ともそこから32本放射状に周辺に向ってのびている。居住地からコアまでの平均距離は800mであり、都市のほとんどの場所は徒歩で容易にいける。住居から出た人は放射道路まで75m歩き（1分）、さらにコアまで900m歩き（12分）、垂直方向にエレベーターに1分乗り、最後に事務所への入口まで、75m歩いて（1分）計15分で、通勤時間は十分である。円形都市の人口土地はフラットだから自転車がポピュラーな乗物となり、それはおそらく私有物となる。これに対し、自動車は立体都市内の空気を汚染しないよう総てが電気自動車で、一般に公有物となり、レンタルとなる。これらの自動車はレベルの違う人工土地の層を移動するのに坂道を上るときは、フックつきのロープの力を補助的にかりることになる。鉄道の操車場は市外にあり、列車はそこからゆっくりとこの円形都市に向う。空港はこの円形都市から望見できる位のところにあり、そこからは高速道路で連絡されている。この立体的円形都市の中には、人工照明、人工気候でコントロールされているから24時間の活動が可能である。すなわち時間軸を有効に利用できるから、同一施設を一日フル回転でき、そこにはラッシュアワーの混雑現象は見られなくなるというのである。ダンツィーク、サシーニの立体都市は、田園への近接性、大都市の文化の享受、都市内相互の近接性という、都市に望まれる指標をすべて満足している

が、さて、このような都市に人びとは住むことができるであろうか。

都市構造（＝都市形態＝土地利用）と都市交通システムの関係の第2次世界大戦後における現実の都市での計画思想の変遷の典型的な過程は、イギリスのニュータウン計画の中にみることができる。ロンドンへの人口集中を防ぐためのカウンターマグネットとしてのニュータウン群は、先ず、ハワードの田園都市の流れを汲む人口数万程度の職住近接の小都市群として計画された。いわゆるマークⅠに属するハーロー、スティーブネッジは近接住区構成理論に全く忠実に、幹線道路にしきられた幾つかの小学校を中心とした住区に分割されていて、人びとの生活は、住区内で一応完結されるように設計された。現地に行ってみると、緑の芝生におおわれた、ゆっくりと波打つ丘陵に点在する住居群はせせこましい日本の団地住民からすれば、うらやましい限りである。ニュータウン内の公共交通は、中心地区のバスターミナルを必要とする二階建てバスのサービスによっているが、そのサービス密度はかなり疎なもので、せっかちな日本人には耐えられない程度のもに見えた。次の時代、マークⅡに属する現実の都市はカンバーノルドであるが、その思想は実現しなかったニュータウン、フックで初めて現れ、その斬新さに多くの都市計画家達は衝撃を受けたものであった。マークⅠの近隣住区構成による生活の単調さによるいわゆるニュータウンブルー克服としてのアーバニティー、都市らしさの追求、高い自動車保有率、モーターエイジの到来の認識は、いわゆるワンセンターシステムによる都市的景観の構成、単純な構成の高速道路網、自動車系統と歩行者系統の立体的分離となってあらわれる。しかしまもなく自動車万能反省時代がやってきて、公共交通機関重視のマークⅢのタウンエクспанション時代となる。最後の緑の楽園とよばれるニューシティ ミルトンケインズ、ランコーンなどがこれに属する。ランコーンは8の字型の高速道路とその内側のバス専用道路にその著しい特徴がみられ（図-1）、ミルトンケインズは1kmのかなり規則正しいグリッド状の道路パターンを骨格とし、公共交通機関としてはデマンドバスシステムを考えているようである（図-2）。イギリスのニュータウンは一応成功したと評価されているが、交通システムだけをとってみても、今度それ自身がどのよ

図一 1 ランコーン・ニュータウンの概要計画図



うな運動法則を持って変化していくか、興味のあるところである。

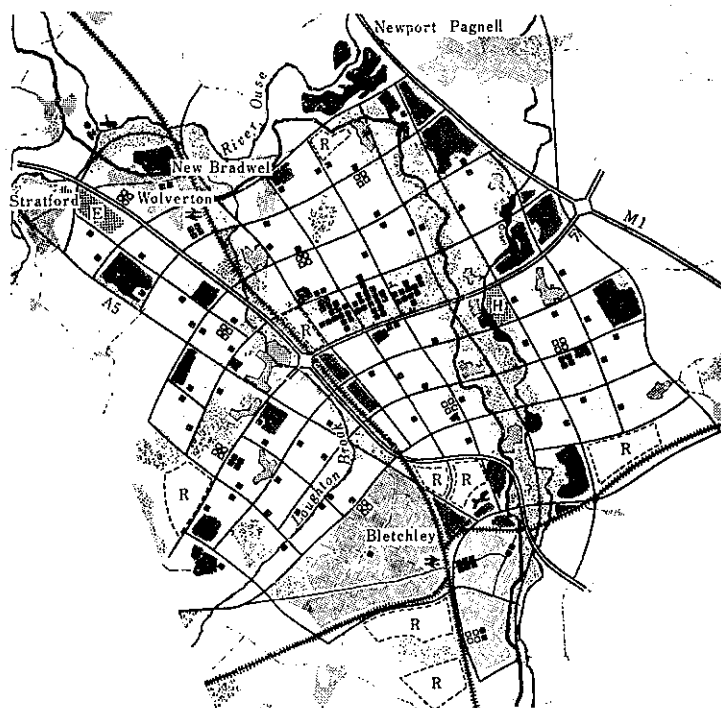
2 交通計画家の立場からみた都市構造と交通体系
















都市構造＝土地利用と解釈するならば、純粋の交通計画家たちは、そのあり方については積極的な発言をしないうべきであった。Dr. Carroll Jr. が主宰した1956年のデトロイトの交通計画は、大都市圏の総合的交通計画として、O. D. 調査、土地利用調査に始まる一貫した交通計画体系を初めて確立したものであった。それ以後、数多くの大都市圏で交通計画策定が行われたが、基本的なプロセスには、大きな変革は見られない。この手法に関連した研究もまた盛んに行われているが、研究は精緻を極めてはいない、大きな思考の枠組に変わりはない。

図-2 ミルトン・ケインズのマスタープラン（暫定案）

[J of TPI, May/1969, vol. 55, No. 5, p. 207]

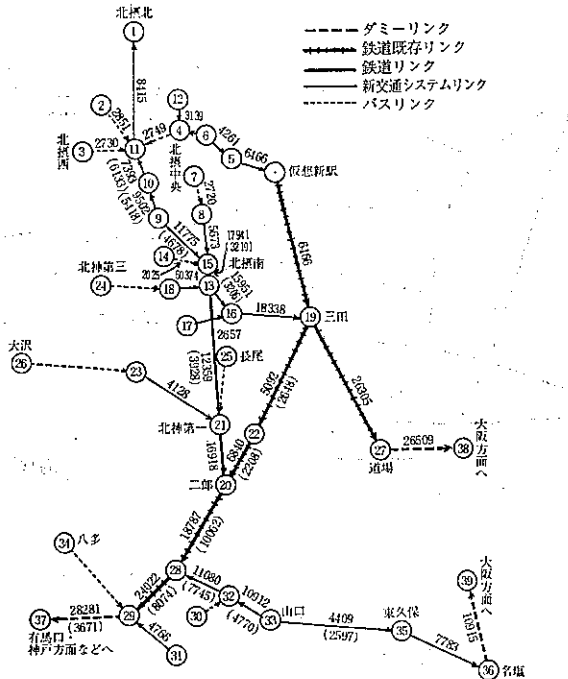
（下総薫・イギリスの大規模ニュータウンより）



- | | | | |
|---|-------------|---|------------|
|  | 既存集落 |  | 中学校群 |
|  | 住居地域 |  | 開発保留地 |
|  | 工業地域 |  | 高等教育のキャンパス |
|  | 公園 |  | 保健施設用地 |
|  | 森林 |  | 一級国道 |
|  | ニューシティの中心地区 |  | 高速自動車専用道路 |
|  | 地区のセンター |  | 鉄道 |
|  | ローカル・センター | | |

都市構造—土地利用は、与えられたものとして議論は出発する。都市全体の経済指標が予測され、もろもろの都市活動の空間的拡がりの抽象化として土地利用は表現される。土地利用はさらに、夜間人口と就業人口、従業員人口で表現さ

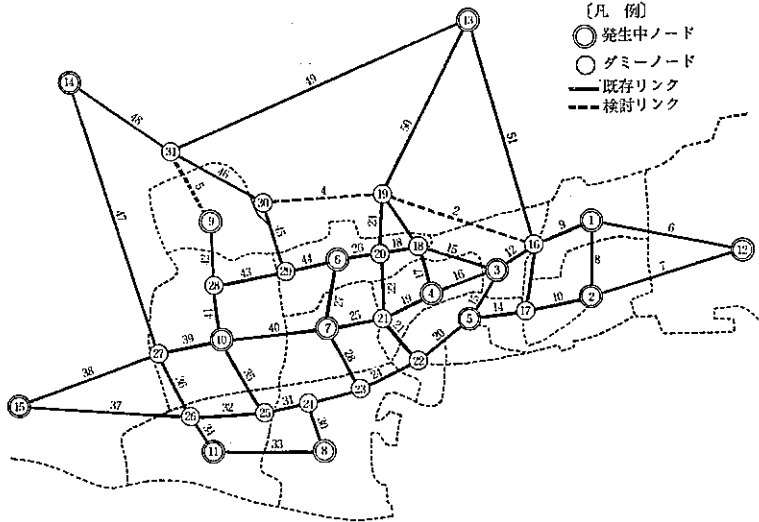
図一三 計算機でネットワーク問題の解として得られた北摂地区の交通網



福知山線固定，導入線北摂南地区まで $C^e=400$ 億円の解のネットワーク

れ，これと発生，集中交通量との間の相関を調べる。実際パーソントリップ調査結果からは，発生集中交通量とこれら人口指標との間には，非常に安定した関係のあることが見られる。このように交通計画家の立場からみれば，都市構造は，夜間人口，従業人口の分布状態に他ならない。都市交通機関利用のピークは通勤によってひきおこされる。どこに住む人間がどこに通勤するかは，O.D.調査結果を分析した分布交通量モデルを用いて予測される。人びとがどのような交通機関を利用するかも，O.D.調査結果を分析した交通機関別分担率モデルによって決定される。このモデルは通常，自動車の保有率と，トリップ途中の経路条件によって支配されると考えられる。すなわち，所得の向上などによる自動車保有と，交通機関の整備状況によって，人びとの交通機関選択が変ると考える。一般に所得の高い人，あるいは持家で大きい住宅に住む人は

図一四 神戸市の骨格街路網と新しい提案路線の環境面からの検討



ど自動車の保有率が高いが、地域の特性として、これを予測モデルにとり込むことは、普通には行われぬ。最後に交通ネットワークのいくつかの代替案に求まった交通量を流して、その評価がなされるのである。最近では、代替案作成の恣意性を避けるために、いわゆる交通ネットワーク問題として、ゾーン間の交通量を与えたときに最適な輸送網を計算機内で自動的に作成するシステムの研究が行われている。図一三は、われわれの研究室で、北神、北摂地区の大量輸送機関網に対して行った、自動交通網作成システムによる提案の一例である。図一四は神戸市の街路網の骨格であるが、ここに1～5の破線で示した新しい区間が提案されている。環境対策上は、このうちのどの区間を最も優先すべきかという問題についても同様な最適交通ネットワーク問題として解を得ることができる。このように、土地利用、人口配置の前提が与えられると、O、D、調査データをベースに、都市構造に対する交通体系は一貫した論理のもとに策定されるのである。

交通計画の成功をみて、都市の人口配分、土地利用の予測が、計算機内で行えないかという発想が生れるのは自然であろう。その最初のものは有名なイ

ラ、ローリーのいわゆるローリーモデルであり、また純粋なマイクロ経済学的発想にたつものとして、NBERのデトロイトプロトタイプモデルがある。しかしながら、ローリーの最初の1964年のモデル以来、幾多のモデルが開発されたけれども、土地利用の予測モデルは、遂に確固たる地位を得たとはいえない状況にある。交通計画策定手法が、実務上の技術として広く認められているのに較べると、単なる“遊び”の域を出ないといっても過言ではない。土地利用モデルは、その基礎に住、商、工の立地行動のモデルを持たねばならないが、その信用できるものを欠いているためであろう。

3 集権的構造と分権的構造

いくつかの倉庫といくつかの工場が分散して存在している。それぞれの倉庫から発送できる原料の量、それぞれの工場が必要とする原料の量は決まっている。また倉庫と工場間の輸送費も与えられている。どの倉庫からどの工場へ原料を幾ら送れば、輸送費は全体として最小となるかというのがリニャープログラムの輸送問題といわれるものである。この場合、輸送費用ができるだけ小さい倉庫—工場間を優先して輸送計画を樹てればよい。この場合輸送計画は一人の最高指揮者のもとにあり、一般には、各倉庫から一番近い工場に原料を送ればよいが、場合によっては、より近い工場より、遠くの工場に送った方が全体としては有利になる場合が解としてえられるのである。

さて交通流が交通ネットワーク中を流れる状態の2つの有名なケースとしてシステム最適な流れと、利用者最適な流れとがある。交通ネットワークにおいては、一般に通路に輸送物体を容量以上に流すことができない。混雑を増すに従って通過のための時間、費用が増す。交通ネットワークにおいても、システム最適の状態においては、中央の指揮権者によって全体の交通コストが最小のように流されることになる。しかし、この場合は、中には自分の割当てられた状態に不満な人も存在しうる。これに対し、利用者最適の場合は、各人は、それぞれ自分の意志に従って、距離的には迂回となっても、混雑を避けて、時間的に最も早いルートを選択する。これは完全に分権的なネットワークの利用状

態を形成している。この場合、各人は、それぞれ、不満のいいようはないが、システム全体としては、システム最適の場合に比して非効率なことはいうまでもない。つまり分権的な状態は、人間的な感情や公平さというような観点を除外すれば、中央集権的なシステムよりも効率は悪い。私には、社会システムを考える場合、これは最も判りやすい象徴的な例のように思える。次に住宅の立地あるいはそのうら返しである通勤交通について考えてみる。神戸市の8つの行政区の通勤輸送のO.D.表をとりあげて、これにいろいろなモデルをあてはめて、その輸送効率がどのようになるかを比較してみる。各人の住宅の相違、勤め先の相違を一切無視して、それぞれの人は、一番近い(全体として最も効率的な)勤め先を選ばされるものとする——L.P.の輸送問題——とするとその解は、総移動距離にして 10×10^5 (人・km)となった。現在の総移動距離は 17×10^5 (人・km)である。分布交通量の予測モデルで用いられるエントロピーモデルを適用するとこれは $16 \sim 17 \times 10^5$ (人・km)となり、当然のことながら実際値によく合う結果が得られる。いま詳細は省略するが、ある区に勤務している人が居住地を決定する際に、与えられた候補地の中で、その人にとって最も効用が大きな居住地に住むことを希望しそれがかなえられない場合、順次効用の小さい方へ及ぶとする。その際便利なところへは多数の希望者が殺到するであろうから、その間の居住地は、希望者間に競争的に配分されるというモデル——競争モデルといおう——を考えてみる。この場合、距離の近さのみを指標としたモデルでは総移動距離は 14×10^5 (人・km)となり、環境をも考慮したときには $16 \sim 17 \times 10^5$ (人・km)となった。もちろんL.P.の解が総移動距離が最も小さく、その次が距離のみを指標とした競争モデル、最後に、エントロピーモデル、距離と環境を考慮した競争モデル、実測値の3者がほぼ同一といった順に並ぶ。単純な競争モデルの場合、総輸送距離は実際より小さくなり、環境を入れればよく合うようになるところが面白いところである。交通の効率といった観点からすれば、いまの解では、住宅、勤務先の等質化をしてしまえば、効率は40%ほど上がることがわかる。全く質を無視した場合の社会システムの無駄の省けるオーダーがこれでおおよそ見当がつく。こうしてみると、

京都府の府立高校の単一学区制は、無駄な錯そう輸送を軽減していることは明らかである。高校の単一学区制を輸送の問題から議論する人はまずいないであろうが、極論すれば、大学でも勤め先でも同じ議論はできるわけである。住宅公団の団地では、最近“高、遠、狭”と評判が悪いが、新興団地に住む人と、芦屋に住む人を比較してみると、後者の方がずっと、通勤距離が長い。安定した住居に住んでいる人は通勤上無理をしてでもそれに執着するかあるいは、高額所得者は遠距離をも構わず、環境のよいところに住宅を求めるためであろう。

4 都市構造と自動車交通

自動車交通抑制論が叫ばれだしてから、もうかなりの年月が経過した。道路建設に反対する住民パワーも益々盛んである。自動車交通の抑制方策として種々の方法が提案されたが、どれもいい古されてしまって新味がなく、しかもどれもが、余り効果的ではない。いまでは、いくつかの手法を組み合わせた交通管理政策の必要性が唱えられているようである。しかし逆にいえば、それだけ自動車輸送は国民生活の中に食い込んでいるといってもよいだろう。自動車を抑制する方策として、指令的方法、税金的方法、生産抑制的方法、容器制約的方法に分離してみよう。指令的方法は、自動車を使ってよい人間、身分、場合等を決めるやり方であり、賛否を問えば、一般の日本人は案外賛成する人が多いのではないかと思われる方法である。しかし善人が、あるいは社会的地位のある人、身分の良い人が乗ってよいというのは、日本人の平等指向に反することにやがて気付くであろうし、権利が発生するに違いない。税金的方法は近代経済学的発想の人に最も好まれる方法である。これは要するに金持ちが自動車に乗れという方法である。乗れないものは私は善人であり、しかも社会にも有用であるがたまたまこすからしい金儲けの才に恵まれただけであるとなぐさめられる。今日自動車1台買えば、25千円の税金など諸費用がかかるというから、既に今日相当に実行されているといってもよい（筆者も老朽車の買替えをためらっている一人である）。生産抑制的方法は、別名待ち行列的方法であって、自

自動車の生産数量を抑制することにより入手まで何年もかかるようにする。これは現に社会主義諸国にみられる現象である（意識的かどうかは別として）。しかしこれも権利の売買や、自動車の利用の効用上のアンバランスの問題が発生するだろう。容器制限方式は自動車の容れものすなわち道路をつくるなどという方式であってこれも一般人には賛成者は多いだろう。自動車利用—道路建設の悪循環論は、通俗的には広くひろまっている。しかし、交通計画家は大体において、この説を受け入れてはいない。自動車保有は、一人当り国民所得と最もよく連動して上昇する。これは各国の一人当り国民所得と自動車保有率の経年変化を見れば明らかであり、よし、道路建設の効果を認めるとしても、またそれは第二義的なものであろう。混雑した道路は、エネルギーの不経済と、大気の汚染をもたらす。また人びとは、自家用乗用車が身近なためによく問題にするけれども、今日、生活物質の供給と自動車、道路とは切り離せなくなっており、今さら、大八車、牛馬車時代に戻せないことを忘れ勝ちである。また、輸送手段の貧しさは、社会の不平等性、貧富の差の大きさにつながっていることも忘れてはならない。

私は、日本の大都市の現状認識としては、むしろよい状態にあると考えるところからスタートすべきであると考ええる。実際OECDの資料によっても日本の都市は、諸外国に較べて最も自動車に頼っていない（図-5）。特に大都市が

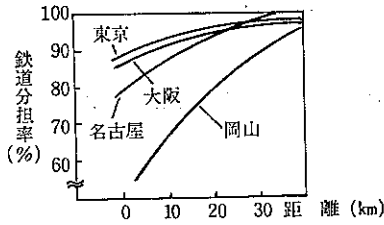
図-5 都市交通における乗用車利用の比率（単位：％）

日本	22
スイス	42
イギリス	57
ニュージーランド	58
イタリア	63
オーストリア	69
ノルウェー	72
デンマーク	89
アメリカ	95

資料—OECD・IEA, "Energy Conservation", 1976.

そうである（図-6）。これは我国の大都市がよく大量輸送機関を整備していることによるが、一面高密度、高地価社会の必然的帰結ともいえる。大都市都心

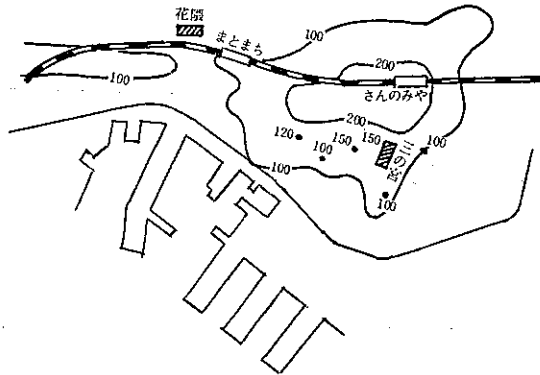
図一六 都市規模と鉄道分担率



毛利ほか：自動車と公共交通機関の輸送分担特性，土木学会第30回年次学術講演会講演概要集第4部，pp. 160-161 より。

部における駐車の問題が、自然に自動車トリップを抑制しているのである。本来駐車スペースの提供はまさにサービスの提供であって、これは民間市場の成立する類のサービスである。すなわち、地域独占性なく、料金徴収の困難、サービスの非排除性、結合性のいずれも存在せず、価格機構を通じて、需給の調節される市場財として十分供給可能なサービスである。つまり公共財として提供されるべき必然性は存在しない。市場財として提供されるとき地価の高い都心での駐車料金は著しく高いものとならざるをえず、殊に地価の高い日本の都市では、これはあきらかに自動車抑制的に働く。資料がやや古いが、都心の駐車料金が地価とみあって高いことを図一七に示す。実際日本の都市の駐車料

図一七 地価から求めた駐車料金の限界等高線と実際の駐車料金



金はロンドンなどに較べて著しく高く、来日した外国人が驚くほどである。通常の交通量予測作業ではとり入れられていないが、駐車場の存在量と自動車ト

リップの間には相当の関係があるのであって、今日日本の都心の地価の高さは駐車場の少なさ、駐車料金の高さとなって現れ、十分自動車抑制的に働いているのである（図-8、図-9）。図-8、図-9はともに神戸のデータであって、

図-8 駐車需要に対する空間の存在量と潜在率の関係

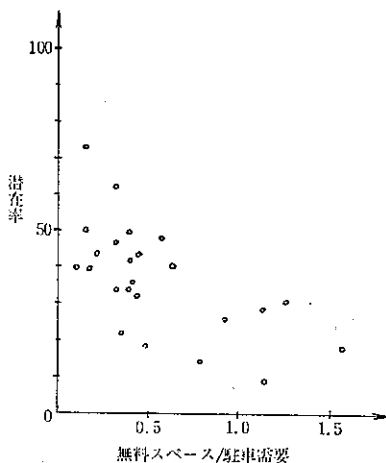


図-9 駐車空間の存在量と自動車利用率の関係

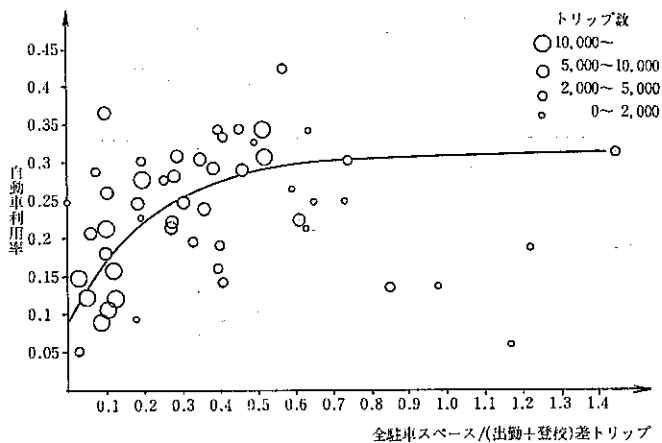


図-8に潜在率というのは、駐車場があったら駐車できたはずのトリップの割合である。駐車場が少ないと潜在率が高くなり、自動車の利用率の低くなるこ

とが判る。

日本の都市は明らかに鉄道主体に、従って鉄道駅中心に発達しており、鉄道発達以前に都心を発達させていたヨーロッパとは異っている。駅前には繁華街となり、地価も都心から外延に向けて駅毎にピークをつくりながら減っていく。外国でパークアンドライドが提唱されると、日本人は直ぐとびつくが、わが国の場合、駅前は一等地であり、その一等地に自動車を一日寝かせておくだけの空地をとることがいかに馬鹿気ているかはいうまでもなく明らかである。これを駐車料金の方から考えてみると、筆者のめのか算では、駐車場建設費100万円につき駐車料金は時間当たり100円とらなければ収支つぐなわない。したがって、 m^2 あたり10万円の土地とすると自動車1台につき面積は20 m^2 いるから1台当り200万円が土地費として要る。したがって1日9時間駐車させれば1,800円かかることになる。1日1,800円の料金を通勤のために支出する人がどれだけいるであろうか。パークアンドライドはアメリカのように既に郊外住宅地が拡散しきった、完全に自動車中心の都市構造で初めて発想に浮ぶものであり、日本のように鉄道中心に通勤輸送が行われ、バスサービスのあることが前提となっている以上は考えられないシステムというべきであろう。

駐車スペースの供給を市場にまかす、あるいは供給を抑制するのは、都市の自動車交通をほどほどに抑制する一番無理のない方法であるが、やはりこの場合も長期的には、自動車交通を誘因とする都市構造の変化を来す覚悟をしなければならない。ニューヨーク港の場合、マンハッタンは自動車交通の不便さから繁栄を対岸のニュージャージーにうばわれたといわれている。アメリカの諸都市では、都市周辺の自動車交通の便のよいところに、スーパーや百貨店が立地し、都心がさびれたことは、周知の事実である。日本の場合、東京では、新宿、池袋等山手線の乗換駅周辺の繁栄が目立つし、大都市では都心の繁華街の魅力は失われていないが、むしろ地方中堅都市でこの傾向があらわれてくるのではなからうか。姫路など、駅前の中心街は、都市周辺の新しい自動車中心のマーケットのぼっ興に脅威を感じだしているようである。アメリカで郊外スーパーが盛んになり、都心がさびれたころ、日本もやがてそうなるのではないか

としきりに言われたが、アメリカよりかなりタイミングが遅れてゆっくりとしたペースで、まず地方都市においてその傾向が現れるのではなからうか。

このようにみると、庭付一戸建、郊外指向は、明らかに都市の拡散を招き、バスサービス等公共交通機関の密度は薄くならざるを得ず、したがって必然的に自動車中心とならざるを得ない宿命を持っているといえよう。自動車が嫌なれば、どうしても都市の中高層化を必然として受け入れなければならないであろう。日本の世論は、この辺の事情をあいまいなま過してきている。ヨーロッパの都市は歴史的にみてコンパクトなのが本来の姿である。通常の都市は半径1～2 km、パリで半径5～6 kmに過ぎないという。市内は大抵歩ける範囲だというのが、パリ市内は、街区一杯に建築された軒高の揃った中層建築であり、一階が商店、上が住宅となっているようだ。職住近接、真に都市的な生活、都心の夜間の空洞化現象の回避といった観点から、あのような生活に理想をみる人もある。しかし、最近の我が国では、繁華街の商店主達は、郊外に住宅を構える傾向が強く、夕方は早々と店を閉めて、家路を急ぎ、都心では夜間人口は減少する一方である。これを自動車公害等に専らその責を帰す向きもあるが、それならヨーロッパの都市も結構ひどい筈である。日本人の一戸建郊外指向、所得の向上と平等化、中小企業の勤務条件の変化、生活観の変化にその主因を求めべきではなからうか。

参 考 文 献

- (1) トーマスライナー 太田実研究室訳、理想都市と都市計画、日本評論社、昭42. 12
- (2) ダンツィーク、サアティ、森口繁一監訳、コンパクトシティ、日科技連出版社、昭49。
- (3) 枝村俊郎、森津秀夫、最適ネットワーク問題の地域交通網計画への応用、交通工業12巻4号。
- (4) 枝村俊郎、田中稔、森津秀夫、藤谷恵一、環境要因を考慮した最適道路網計画システムと神戸市への適用について、建設工学研究所報告19号。
- (5) 枝村俊郎、吉井節夫、ゾーン優先順位による住居立地配分モデル、都市計画別冊7号。
- (6) 枝村俊郎、都市交通計画と駐車場、一神戸市の実態分析を中心として一、都市計画別冊10号。

これからの都市交通

—都市交通体系の在り方について—

三 輪 吉 郎

(神戸経済同友会常任幹事)
(三輪運輸工業KK社長)

1 はじめに

今日、さまざまな都市交通問題の発生に直面して、しかも、わが国の経済が安定成長、生活優先を志向するなかで、総合的な都市交通体系の確立が緊急の課題となってきている。そのさい、それぞれの交通施設や交通機関が有機的に連携を保ち、利用者にとって最も便利のように都市活動に対応した交通のトータルシステム化が確立されなければならないし、また、物流面では、物流拠点施設の適正配置や機能分担をはかるなど効率的な物流システムの整備をすすめる都市における全体としての交通体系が真に市民の生活を豊かにするものでなければならない。このためには、都市交通問題に対処する個々の施策がばらばらに行われるのではなく、全体として総合的、体系的に推進されなければならない。したがって、合理的な都市交通体系を確立するためには、行政側での、国・地方公共団体や交通事業および住民の協力が不可欠であると思われる。このような観点から、神戸市における都市交通体系の形成について生じているいくつかの問題点を取りあげ、その検討を通じてこれからの都市交通のあり方をさぐるうとするものである。

2 神戸市交通の現状と課題

神戸市は、昭和33年の町村合併を経て、市域の面積は約540㎢となり、六甲山系の南北にひろがる人口約136万人を擁する大都市となっている。このうち東西約30km、南北約4kmの傾斜地に既成市街地が構成されており、ここに約100万人の人口が集中している。このような人口配置および地形的制約が神戸の都市構成および交通体系のあり方に大きな影響を及ぼしている。

(高速鉄道)

東西に細長くひろがる市街地では、国鉄をはじめ、阪急・阪神・山陽などの私鉄および神戸高速鉄道などがあり、東西方向の大量交通機関はかなりよく整備されており、相互連絡も便利であるが、南北方向の路線としては神戸電鉄があるのみである。従来、輸送需要の増加に対応して、既設線について連結車両数の増加や列車運転回数の増加などにより輸送力の増大がはかられてきたが、既設線の沿線や周辺地域での宅地開発により輸送需要が増大し、それに対処するために既設線の複線電化あるいは新線建設が必要になってきている。そこで今後の輸送需要の増大や、周辺部開発地域と都心間の交通需要に対処するためすでに、都市交通審議会答申に基づいて鉄軌道の線増および新線建設が進められている。

神戸市高速鉄道西神線、名谷一新長田間については昭和52年3月営業を開始しつづいて山手線、新長田—三宮—布引(新神戸駅)間の建設が開始されている。高速鉄道は都市化の進展と生活圏の拡大を背景にした路面交通の混雑や交通事故や公害の発生をくいとめ、大量の輸送需要に対応する基幹的交通機関であるので、計画路線については早急に整備されることがのぞましいが、現在の経済事情や交通事業の経営悪化、建設費・人件費の高騰などの状況から判断して、投資資金の調達はずしも容易でなく、計画の実現にはかなりの困難が予想される。

(新交通システム)

交通渋滞による都市機能の麻痺、都市環境の破壊、公共交通機関の衰退などの都市交通問題発生のなかで、交通公害を排除し、快適かつ便利な中量輸送機関として新交通システムの導入が決定されている。この中、神戸の都心とポートアイランドを結ぶ新交通システムについては、昭和52年度の国の予算で事業化が認められ、既に着工されている。事業は運輸・建設両省が全線6.3⁺をほぼ折半で分担する。機種については地元3社の共同開発方式が採用され、また、営業後の経営の見通しについては必ずしも明るくないので、民間資金を導入する第3セクター方式による神戸新交通株式会社が設立され56年の営業開始をめ

ざしている。

(乗合バス)

乗合バスは都市内交通および開発が進んでいる周辺地域と既成市街地を結ぶ主要な公共交通機関となっている。乗合バス輸送も、外部環境条件の悪化により、運行速度の低下や非定時性を余儀なくされ、サービス水準の低下によって乗客の逸走を招いている。また、経営合理化の努力が払われ、運賃の改訂がおこなわれたにもかかわらず、人件費などの諸経費の上昇によって公営バス事業は経営が悪化してきている。現在、乗合バス事業の財政の健全化をはかるため第2次再建計画が実施されており、バスのワンマン化の推進、路線網の再編成などの施策が講ぜられているが、財政の健全化は困難な事情に直面している。このため、費用負担の明確化をふくめて何らかの抜本的対策が講ぜられなければならないであろう。

また、高速鉄道や新交通システムの建設が進むとともに、これらと有機的連携をもったバス路線網の再編成がおこなわれなければならない。

(路面交通)

神戸市内の自動車保有台数は交通混雑の激化や駐車難にもかかわらず、依然として増加しつつある。すなわち、昭和40年から昭和50年にかけて130,000台から約310,000台へ、そのうち乗用車は23,000台から120,000台に増加している。この結果、車1台当りの道路面積は減少し、自動車交通量の急増にたいして道路の整備は追いつかず、通過する自動車はほとんど市街地を通過するという事情も重なって、交通混雑が激化し、交通渋滞の発生件数は増加しつつある。交通渋滞発生件数のとくに多い交差点は国道2号線、商大筋、高尾、神戸三田線平野などであり、都心部よりもむしろ市街地周辺で交通渋滞の発生が顕著になっている。また自動車による排出ガス、騒音および振動や路上駐車問題などが住民の健康や生活環境に著しい影響を及ぼすようになってきている。

このため、神戸市では自動車交通による環境破壊に対処し、市民の健康を保護し、良好な環境の確保をはかるため昭和51年4月「神戸市自動車公害防止条例」を制定公布して具体的な対策を実施しようとしている。ここではまた、自

動車公害の防止に資するため、市内の公共交通機関を機能的に整備し、総合交通体系の確立をはかることが定められている。

(港湾物流)

神戸港は国際貿易港であると同時に、阪神地域と瀬戸内海および西日本各地を結ぶ内貿貨物の流通基地ともなっている。神戸港における外貿および内貿貨物量は年々増加しているが、最近のコンテナ輸送、フェリー輸送に代表される輸送革新は港湾施設や港湾輸送体系を大きく変化せしめつつある。

コンテナ輸送については昭和52年現在で、外貿貨物量の42%(1,851万トン)がコンテナ取扱貨物である。コンテナ化の進展とともに神戸港は中継基地としての機能を深め、コンテナターミナルを有する摩耶埠頭、ポートアイランド、六甲アイランドなどの建設が進められている。フェリー輸送については、昭和43年に北九州―神戸間に長距離フェリーが就航して以来、自動車と船舶の協同一貫輸送方式として急速に普及し、生鮮食料品、自動車の輸送や国際海上コンテナのフィーダー輸送などの新しい需要を生みだしている。港湾施設としては東神戸フェリー埠頭、長田、須磨港などがあり、淡路島、中国・四国および九州などの間に航路が開設されているが、これらの港湾物流を処理するための道路網の整備が重要な課題となっている。

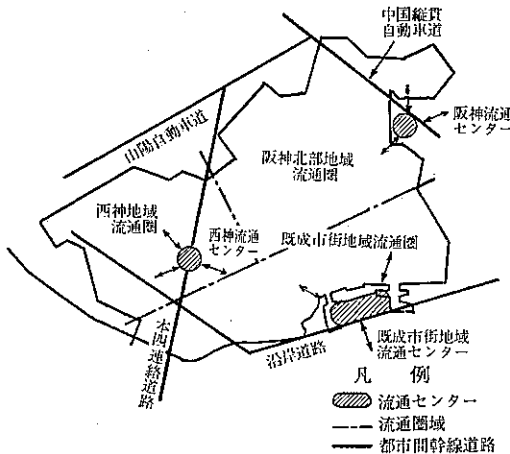
現在、神戸港において発生する港湾物流の大部分は、第2阪神国道や阪神高速道路などの、市街地を東西に貫通する幹線道路に依存しており、これが都市内交通、通過交通と合流して、交通混雑や交通公害などをひきおこす原因の一つとなっている。これを回避するためには、都市内物流との分離が不可欠であり、このためには、山陽自動車道、中国縦貫自動車道、大阪湾岸道路、東神戸六甲トンネルなどを整備して、これら広域幹線道路網を利用するように物流パターンを整備することが重要な課題となっている。またポートアイランドに国鉄のコンテナ基地を設置するとか六甲アイランドへのフェリー埠頭の増設などが構想されているが、将来は関連道路網の整備をも含めて、鉄道、自動車、フェリーなど各交通機関の機能分担をはかるとともに、全体として有機的に組合わされた貨物輸送体系が追求されるべきであろう。

(物的流通)

わが国の都市間を結ぶ幹線物流については国鉄のフレートライナー、フェリー一輸送という形での協同一貫輸送方式が推進せられ、また幹線道路網の整備に対応して大都市周辺に大規模流通センターを設置するなどかなりの進展がみられるが、都市内物流については、流通関係業種の多様性、企業規模の零細性および流通機構の複雑性などのために流通環境は悪化してきている。このため流通センターなどの物流拠点施設を整備し、都市交通混雑の緩和をはかるとともに、流通の合理化・システム化をはかることが現在の重要な課題となってきた。

神戸都市圏でも、流通機能の整備を進めるために、神戸港の港湾施設の整備や西神地域および阪神北部地域にそれぞれ西神流通センターおよび阪神流通センターの整備がすすめられている。これによって、既成市街地、西神地域および

図一 流通圏域と流通センター



(新・神戸市総合基本計画152頁)

び阪神北部地域でそれぞれ流通圏を設定し、その圏域ごとに流通センターを整備して都市間輸送と圏域内輸送との分離をはかり、効率的な輸送体系を整備するように構想されている(図一1)。

ここでは、これらの施設を拠点にして、都市内に貨物中継基地などを計画的に配置し、関連道路網の整備とともに端末輸送までをふ

3 都市交通体系のあり方

われわれは前節において神戸市交通の現状と問題点をみてきたが、その中で最も痛感することは、はじめにのべたようにそれぞれの交通施設や交通機関が有機的に連携を保ち、利用者にとって最も便利なように都市活動に適した都市交通体系が、必ずしも確立されていないということである。そこでその点を中心としてこれからの都市交通体系のあり方について神戸経済同友会の提言を基にして考えてみたい。

昨年神戸経済同友会では神戸を中心とする地域の交通問題改善のため「神戸市交通の現状と課題—都市交通問題への提言」を發表し、都市圏でバラバラに運営されている道路行政や旅客運送を横断的に調整する公社の設立を骨子として「総合交通体系を形成するために必要な総合的連絡調整機関の確立」を提唱した。

問題の基本的な考え方は

- 1) 安定経済成長時代の公共投資は高度経済成長時代と異なり、著しく制約を受け、従って最少の投資で最大の効果をあげるようにしなければならないがそのために従来のような行政のあり方で良いのかどうか。
- 2) 都市交通においては、都市交通の諸設備が最も利用しやすい形で提供されるべきであるが現状はどうであろうか。

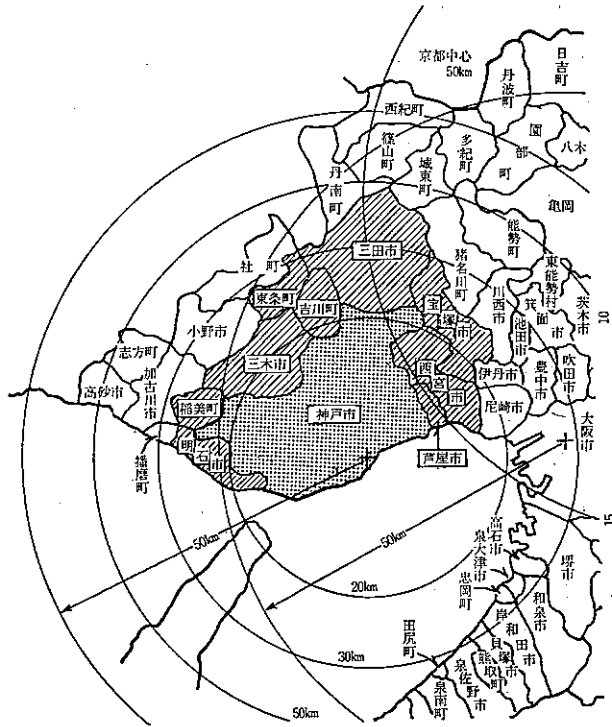
という二点を背景としており、その提言の大意は以下の如くである。

(1) 神戸市都市交通圏の設定

都市交通を論ずる場合まずその対象交通圏を設定しなければならないが、計画の対象地域としての都市圏が行政区画としての都市と一致しないことはいうまでもない。例えば新・神戸市総合基本計画においても、基本対象地域として現在の神戸市域をとり、関連対象地域として隣接市町との関係、大都市圏行政の関連から、阪神地域、北摂地域、東播地域および淡路地域などが含まれている。都市交通圏としても同様の考え方をとるべきであろう。都市交通圏の圏域設定にあたっては、慣例にしたがって通勤圏をとって差支えないと思われる。通勤圏のとり方として、等距離圏と等時間圏をとるものがあるが、神戸市のよ

うに東西交通と南北交通について地形上の制約や施設整備に格差がある場合にはむしろ前者による方が適当であると考えられる。これによれば神戸市交通圏としては、神戸市都心を中心として凡そ半径20~30km圏内の隣接市町を含む範囲と考えてよいであろう(図-2)。この圏域は同時に大阪都市圏として、大阪市の都心を中心として半径50km圏をとった圏域に含まれる。とくに総合的な交通体系を考える場合には、このような都市交通圏内での総合的調整がはからなければならない。

図-2 等距離圏



(2) 公共交通事業の経済的基盤の確立—費用負担の明確化

総合交通体系を確立するためには、公共交通機関優先の原則を確立して、個人的交通機関にまさるサービス水準を確保し、その魅力を向上しなければなら

ない。それによって、利用者にとって最も便利のように交通体系が再編整備されなければならない。そのためには、まず、公共交通機関の経済的基盤が確立されなければならない。とくに神戸都市圏の場合では、国鉄および私鉄などの都市内乗入れ部分の都市交通上の役割はきわめて大きい。また、路面交通混雑、自動車の普及、運賃値上げによる乗客の逸走、生活路線の確保など経営環境の悪化が、市民の足を確保すべき公営交通事業の経営悪化を招いている。現状では、黒字路線の余剰収入によって赤字路線の欠損を補填して、全体としての総合的収支均衡をはかり、独立採算制を維持することは困難である。それゆえに公共交通事業の財政の健全化をはかるためには、新たな経済的基盤を確立することが必要である。神戸市では、都市交通装置づくりとしての交通のトータルシステム化が進められているが、この場合でも、従来の意味での受益者負担原則をつらぬくことは困難であり、費用負担の明確化がはからなければならない。このさい、利用者の運賃負担力にも限界があること、公共交通機関は都市の公共施設としての側面を有することなどを勘案して、国および地方公共団体の財政支出または補助、長期低利資金の確保などの措置により、資本費の負担を軽減するような施策が講じられなければならない。

(3) 交通施設整備特別会計の設立—資金調達・配分システムの確立

現行制度のもとでは、交通施設整備に必要な資金調達は事業の独立採算制を前提として、受益者負担によるのが原則とされている。しかしながら、実際問題として、建設費を含めたすべてのコストを利用者の支払う運賃収入によって回収することは困難であり、地下鉄建設に対する公共補助や、間接受益者にいわゆる開発利益に相応する負担を求め、交通施設整備の財源として還元する方策などが考えられている。

現状では、都市交通施設整備の財源として、例えばアメリカで、ガソリン税、自動車部品税、自動車重量税などを主たる財源とする道路信託基金より、鉄道の設備投資金を調達するとか、西ドイツのように、ガソリン税の一部を都市交通施設整備資金として投入するような制度は確立されていない。現行のような資金調達配分システムのもとでは、都市交通施設整備に必要な資金の調達は困

難であり、また現行の許認可行政のもとでは、地方公共団体が自主的に都市公共交通政策を講じ、交通施設の体系的整備を進める体制は確立されていないと考えられる。また、都市の各種交通施設の整備について行政の一元化あるいは連絡調整機構が欠けているために、計画的判断にもとづいて、投資計画の選定や投資順位の決定を行いうる体制は確立されていない。

このためには、国の権限の一部を地方自治体に移譲し、自動車関係諸税、都市計画税、事業所税などの再検討を通じて、あるいは交通税などの創設を検討して、地方自治体自らが都市交通施設整備のための新たな財源システムを確立し、必要な場合には「交通施設整備特別会計」（仮称）などを設立し、合理的な投資基準のもとで、都市圏全体として、総合交通体系の整備に向けて総合的に都市交通施設の整備を行いうる体制を確立することがのぞましい。

（４）神戸都市圏道路整備公社の設立—交通施設整備推進体制の確立

現在、神戸都市圏および周辺地域を通る広域幹線道路は、すべて有料道路事業として計画されており、それぞれ、本州四国連絡橋公団、日本道路公団、阪神高速道路公団、地方道路公社などが建設・管理の主体となっている。

しかし、この場合でも日本道路公団が建設・管理すべき道路と道路管理者である地方公共団体の建設・管理すべき道路とは重複しているし、有料道路についても建設・管理の機能分担、一元化も達成されていない。また、臨海部の主力道路となっている東西方向の幹線道路でも、阪神高速道路、国道43号線、第2神明道路、加古川バイパス、姫路バイパスのように有料、無料の組合せがあり、建設・管理主体も異っている。したがってこれらの道路についても、全体として統一的・合理的な建設・管理体制を確立することが有効であろう。

本来、道路網の整備、物流拠点施設および関連道路網の整備などは、都市圏全体としての交通体系を考える場合、総合的に一体的に整備される必要がある現行の制度のもとでは、各施設ごとに建設・管理主体も異なり、予算制約のなかで全体として計画的合理的配置をとることが困難であると思われる。このためには都市圏内の道路行政の一元化が必要であるので、都市圏内の道路網の建設・管理について総合的整備の権限をもつ例えば神戸都市圏道路整備公社（仮

称)とでもいうような機構の設立も考えられてよいであろう。

現在、地方道路公社の行う一般有料道路事業は比較的小規模のものに限られているが、これは元來都市圏内の有料道路の管理の一元化を行うことを目的として設立されたものであり、道路整備特別措置法でも、日本道路公団ならびに道路管理者が建設・管理している有料道路の地方道路公社への引継ぎが定められている。

しかしながら、都市圏全体として、総合交通体系形成の立場から道路の合理的計画的配置をはかるためには、道路の有料、無料を問わず、また県・市・町道などをも含めて、全体としての有機的連携、トータルシステム化をはかりうるような行政体、建設主体間の横断的な連絡調整機構がつくられてもよいのではないかということである。

(5) 神戸都市圏運輸公社の設立—運賃および運輸調整機構の確立

都市交通政策の観点からみて、旅客輸送体系のあり方は、利用者にとっても便利であるべきである。このためには、併存する各公共交通機関の施設相互間の有機的連携—直通化の推進、乗継(換)施設の改善、停留所、駅前広場、連絡道路の改善など—をはかると共に、運賃制度の相違による運賃額の格差、併算運賃の割高性、などのいわゆる運賃障壁を排除して、利用しやすいように改編することが考えられよう。これには、公共交通機関全体のシステム化をはかり公共交通施設の合理的計画配置をはかる必要があり、全体として公共交通機関の提供するサービスの水準を高めるため、例えばパリの運輸組合や西ドイツ諸都市にみられる運輸連合のような運輸および運賃調整機構を設立することも考えられてよいであろう。

神戸市の場合では、例えば国鉄・私鉄・神戸市交通局・国・県および市などの行政側代表によって構成された調整機構、例えば、神戸都市圏運輸公社(仮称)とでもいうべき組織をつくり、輸送需要の調査および計画、交通施設計画、運行ダイヤや統一的な運賃制度の決定などの権限を委譲し、地方自治体の計画当局と協同して、都市計画および地域開発、土地利用計画などと整合性をもった交通施設の提供および輸送サービスの確保に努力しなければならない。

具体的な組織・機構については、地域の交通事情に応じて決定されなければならないが、例えば新・神戸市総合基本計画にもられている都市交通装置づくりとしての交通体系の樹立のためには、このような運輸および運賃調整機構の確立が不可欠であると思われるので、少くともそのような方向での抜本的対策が構えられることがのぞましいであろう。

4 む す び

以上、われわれは、神戸市の交通を考えながら、神戸経済同友会の提言を通じて、改めて都市交通のあり方を検討した。その基本的な考え方は、既に述べたように、利用者にとって最も便利な都市交通体系は何か。最も投資効果をあげるような交通資源の利用はどうあるべきか。ということであるが、そのためには、何よりも総合的な都市交通体系を形成するために必要な交通問題の総合連絡調整機関を設け、より良い都市交通体系を実現させるため、都市交通を一元的に管理運営する主体が必要であり、またそのためにも地方自治体自身が、都市交通施設整備のための新たな財源を確保するための大幅な権限の拡大が必要であることを述べた。

もとよりこのようなことは現行制度のもとでは、極めて困難なことであろう、しかしより良い都市交通体系を実現することは、国・県・市および関係諸団体の共同責任であることを認識され、早急に検討されることを望むものである。

シンガポールの都市交通政策

—都心乗入れ課徴金制度を中心として—

阿 部 泰 隆

(神戸大学法学部教授)

はじめに

今日、わが国の都市政策は、騒音・振動・排気ガス等の公害、交通事故、公営バスの経営悪化、市街電車の撤退と地下鉄建設、駐車場難、車の渋滞、歩道橋・地下道濫設による歩行者通行の不便等々種々の難題をかかえている。これに対しては種々対策が試みられており、それなりの成果をあげているが、やはり現行法の枠にしばられて思うようにはいかない場合も少なくないと思われる。そこで、現行法の枠組みを超えた総合的な都市交通政策を立案し、それを実現するためには現行法をどのように改正し、どのような法的仕組みを創るべきかを検討することも必要なのではないかと思われる。これは筆者の専門とする行政法にも密接な関係を有する問題で、筆者は長期的にはこうした研究を試みたいと考えている。

しかし、大学で行政法全般について学生に教えることを本務とする筆者にとっては、こうした各種の特殊領域にまたがる問題について一朝一夕に研究を開始してまとめあげるだけの余裕はない。法学界でも、交通法学会というものはあるが、民刑事法の研究ないしは個別的な交通行政法の研究がそこでの主流をなしていることからみて、筆者のみならず、学界にも上記のごとき研究をすすめている者は恐らくほとんどいないであろう。いやむしろ、法学界には上記のごとき問題意識さえ一般には欠けているのではないかと疑われるのである。

そこで、筆者は総合的な都市交通政策を実現するための法的仕組みの研究は将来の課題として、とりあえずその準備作業をすすめることにした。ここではその一環としてシンガポールの都市交通政策をとりあげる。この国は世界ではじめて都心乗入れ課徴金制度⁽¹⁾を導入し、それを中心とした総合的な都市交通政

策を実施している点において注目すべきものを有するからである。なお、本稿は筆者が去る昭和52年8月人間環境問題研究会（会長加藤一郎東大教授）のアジア諸国における環境法研究事業の一環としてシンガポールを訪ねたさい附随的におこなった調査によるものである。そのさいにしたインタビューの相手はシンガポール国公共事業局のリム氏(Lim Leong Geok)である。

1 背景

シンガポールはその昔、昭南島と称されたマレー半島の先端に位置する島国で、その面積は神戸市や淡路島のそれとほぼ同じわずか588平方キロメートルにすぎない。しかし、この国には神戸市の人口（約130万人）の倍近くの約230万人の人間がひしめき、しかもこれらの人口の大部分が商業活動の盛んなシンガポール港周辺に集中している。さらに、この国には路面電車も地下鉄もない。そこで、この国では1970年代に入り、自動車の爆発的増加を迎えて、交通問題は緊急に解決を要する課題となってきた。

これに対応するため、1967～1975年の間に2つの重要な調査がおこなわれた。その1つはシンガポールの発展を誘導する長期的な計画を策定するための包括的な土地利用・輸送調査であり、もう1つはシンガポールにふさわしい大量輸送システムを選定するためにシンガポールの公共輸送需要を詳細に調査したものであった。このいずれの調査も交通混雑を防止するためには車の所有と利用の制限が不可欠であると結論していた。というのは、車の所有を制限しないとすれば車の数は1973年の13万6000台から1992年には約3倍の40万台に増加し、これに応じて交通量も増加する。この増加した交通量にあわせて道路網を整備するとすれば、市の中心部の若干の道路では片側9ないし16車線に拡張しなければならないなど、都市環境を破壊し、非現実的で危険であることが予想されたからである。しかし、車の所有と利用を一夜にして制限することは不可能で、公共輸送への転換を図る総合的交通戦略が必要であると考えられた。

2 総合的交通戦略

そこで、まず関係各省から派遣された職員で構成する道路輸送行動委員会

(Road Transport Action Committee) が設置され、この総合的な交通戦略を策定することになった。その主要なものとしてはつぎのものがある。

① 交通需要を最小限にするための土地利用発展計画の採用、たとえば、労働集約的産業、レクリエーション施設、ショッピングセンターなどを高密度住宅団地内に設置するなど。

② 都市環境と調和する控え目な道路建設計画。

③ コンピューターによって交通を制御するなど、道路を最大限に利用する交通管理政策。

④ これまで11あった民間バス会社を1つに総合させてバス路線を合理化し、バス専用レーンを市内中心部に導入し経営者として官吏を派遣するなど、公共バスサービスの改善。

⑤ スクールバス・通勤バス網の拡充。

⑥ 時差出勤およびマイカー相乗り (Car Pool) をすすめるキャンペーン。

⑦ その他、つぎにのべる税制、都心乗入れ課徴金制度、市内混雑地域駐車料金の値上げ、パーク・アンド・ライド方式など。

なお、都心の交通混雑を緩和する方法としては町の中心に有料道路を建設することも考えられるが、シンガポールは国土が狭いのでこれは不可能である。

そして、1974年春、政府は市内中心のビジネス街における車の利用を制限する旨声明するに至った。

3 税制による車の所有のコントロール

車の所有を制限する手段としては、新車購入許可制度と税制が考えられたが、後者が適切かつ実効的であるとされ、1972年以来数次にわたり、次表のとおり車関係諸税の引上げがおこなわれた。

さらに、1975年3月以降、会社名義の車には個人所有の車の2倍の道路税が課せられ、また、中古車廃棄への誘導措置として10年以上の中古車には10%から50%の道路税の附加課税があるほか、新車購入のさい中古車をスクラップにする者には最大60%の登録料の減額措置がとられる。

車関係税金

	1970.10～ 1972.10	1972.10～ 1973.12	1974.1～ 1975.3	1975.3～ 1975.12	1975.12～
1. 輸入税	30%	45%	45%	45%	45%
2. 登録税 (単位ドル)	15	15	15	15	15
3. 追加登録税					
(1) 国産車	10%				
(2) 英連邦からの 輸入車	15%	25%	55%	55%	100%
(3) それ以外の諸 国からの輸入車	25%				
4. 道路税 (年額, 単位セン ト, 1cc当り)					
(1) 1000ccまで	10	10	14	20	35
(2) 1000～ 1600ccまで	10	12	15	25	40
(3) 1601～2000cc	10	15	22	30	45
(4) 2001～3000cc	10	20	35	40	50
(5) 3000cc以上	10	30	60	65	80

※1ドル(シンガポールドル)≒120円(以下本稿でドルと表示する場合同様である。)

4 駐車料金による交通量の制御

駐車料金の引上げは都心乗入れを抑制するのに役立つ。そこで、シンガポールでは、市内の乗入れ制限区域(後述, Restricted Zone)にある公共駐車場の月ぎめの駐車料金を引き上げたほか、短時間の駐車については、所得税の累進税率と同じように、長時間駐車すると割高になる累進料率を採用した。すなわち、最初の1時間は50セント、つぎの1時間は1ドル、つぎは半時間毎に1ドルというぐあいである。さらに、民間の駐車場も免許制として免許料を徴収し、駐車料金を値上げするよう誘導した。

5 都心乗入れ課徴金制度

しかし、駐車料金を値上げするだけでは、通過交通をコントロールするこ

とができないので、交通量制限措置としては十分ではない。そこで、市内中心部へ乗入れる車から一定の金銭を徴収する都心乗入れ課徴金制度 (area licensing scheme) が1975年6月2日に導入されたのである。その法的根拠は道路交通法 (The Road Traffic Act) 自動車 (乗入れ制限区域と乗入れ課徴金) 令 (The Motor Vehicles <Restricted Zone and Area Licences> Rules, 1975) である。その内容はつぎの通りである。

(1) 乗入れ制限区域は620ヘクタールで、千代田区のほぼ半分の広さにあたる。これはラッシュ・アワーに毎日交通混雑を生じている市内中心のビジネス街である。入口は26カ所設けられている。

(2) 都心乗入れにあたって負担する課徴金は当初月ぎめ60ドル、1日3ドルと定められ、ついで、1975年12月31日から月ぎめ80ドル、1日4ドルに値上げされた。当初は個人所有車も会社名義の車も同じ扱いであったが、そうすると、会社の車に課される課徴金は個人の負担にならず、会社も損金として落してしまうので、この制度は会社所有車の乗入れ抑制効果の点では不十分であった。そこで、この制度の導入後5カ月して、会社名義者の負担する課徴金は個人所有車のその倍に値上げされた。タクシーは当初の適用外とされ、のちに一般乗用車と同じ扱いになり、1977年4月から一般の半額と定められた。

(3) この都心乗入れ課徴金制度は旅客を運ぶ自動車を対象とするが、例外としてバスや貨物車には適用されない。公共輸送を優先し、また、商業活動を阻害しないためである。同様に、原付自動車、救急車、警察と軍隊の車にも適用はない。さらに、車と道路の利用効率を高めるために、運転者を含めて4人以上相乗りしている車も課徴金を免除される。これは都心乗入れ課徴金制度が金持ち優遇策であるという批判を緩和する役割も同時に果すものである。

(4) 都心乗入れ課徴金を課される乗入れ制限時間についてみると、この制度の主たる目的がラッシュ・アワーの混雑を減少させるためであるから、その標的もラッシュ・アワーに車で通勤する勤労者に向けられる。そこで、当初は、制限時間は平日の朝7時半から9時半の間だけと定められた。これは制限時間を短くしておけば時差出勤を促進すると考えられたからであった。ところが、

この制度を試行してみると、乗入れ制限時間終了直後の車の混雑が著しいので、乗入れ制限時間を10時15分まで延長した。なお、この制度が朝の通勤時間のみを規制し、とくに夕方のラッシュ対策を講じていない理由としては、朝だけでも乗入れ規制すれば夕方の車の交通量も減少するであろうし、夕方の買物客の都心乗入れを制限すれば商業活動に影響を与えて困るという点にある。

(5) 都心乗入れ制限の具体的な実施方法はつぎの通り。車は日本の有料道路のように、ゲートでいったん停車して料金を支払うのではなく、市内にある16の郵便局および主要道路沿いに設置された16の販売所で乗入れ課徴金支払証(ライセンス)を購入して、車のフロントガラスの左上に貼ったまま、停車することなくゲートを通過する。乗入れ制限時間中はゲート上部の In Operation という文字板に照明がつき、各ゲートに警備保障会社の職員が1~2名立って通過する車を監視し、違反車をチェックしてあとで呼び出す。毎日計40~50件の違反があるそうである。違反者は50シンガポールドルを課される。ライセンスなしで都心に乗り入れるのは普通はうっかり期限を切らしたというものだそうである。なかには争いになるケースもある様である。たとえば、外からは乗員が3名に見えたので警備員がチェックしたが、実は4人目として赤ん坊を膝に抱いていたので課徴金は免除されると運転者側が主張するケースがそれで、警備員が写真をとっているわけでもなく現行犯をつかまえる訳でもないで水かけ論になる。こうした方法はわが国では到底通用しないと思われ、この制度の難点の1つとなろう。

6 パーク・アンド・ライド方式

このように車の所有と利用を制限する重要な前提として公共輸送サービスを整備する必要がある。その一種として採用されたのがパーク・アンド・ライド・システムである。すなわち、周辺地域に計約1万の駐車スペースを持つ駐車場が建設され、その駐車料金は月10ドルまたは1回50セントと低くおさえられ、他方、この駐車場から乗入れ制限区域内に直行するバス路線が多数開設されたのである。通勤客は郊外の自宅から周辺の駐車場まで車で行き、そこから

バスで市内ビジネス街へ向うわけである。

7 新都市交通政策の成果

この都心乗入れ課徴金制度を中心とする新都市交通政策の効果については、政府資料によると、目下断言するのは時期尚早であるが、つぎのような中間報告がなされている。

(1) 都心乗入れ課徴金制度が導入された直後、乗入れ制限時間内における交通量は76%減少するなど、交通にたいしてこの制度が与えた影響はきわめて大きなものがあった。その理由の1つは通過交通が減ったことで、代りに、バイパスの混雑現象がみられた。他方、夕方は乗入れ制限をしていないので、通過交通が市内のビジネス街に進入し、交通混雑もみられる。この対策としては目下バイパスの建設に着手しているので、夕方の乗入れ制限は考えられていない。

(2) 乗入れ課徴金支払証を購入した車は1975年6月には約5,100で、同年末には月に7,450にまで増加したが、このとき前述のように乗入れ課徴金を値上げしたので、またもとに戻った。

(3) 前記の通り、4人以上乗っている車には都心乗入れ課徴金制度の適用がないので、通勤客には相乗りしてくる者が多い。乗入れ制限区域内に乗り入れる車の過半数は4人以上乗車した車である。

(4) パーク・アンド・ライド方式は失敗であった。当初の予想に反し、通勤客にとっては周辺の駐車場まで車できて、そこからバスに乗るというこの方式はかえってわずらわしいようで、多くのお客は自宅近くまで来るこれまで通りのバス路線を利用するという方式を選んだ。そこで、バス会社も駐車場と市内との往復バスを郊外の住宅地まで延長することにしたところ、バスは満員になり、パーク・アンド・ライド方式の駐車場はいつもあいていて、他の用途に転用されるものも出た。

(5) 都心乗入れ課徴金制度の財政的側面をみると、まず、1974～1975年の1年間に600万ドル（邦価約7億2000万円）を投じて、約1万5000の駐車スぺー

スを建設した。これは前述の通り失敗であったが、独立採算制でなく、総合都市交通政策の一環として管理されているので、経営的にはなんとか処理された。都心乗入れ制限用のゲートの建設費などには約700万ドル（邦価約8億4000万円）かかった。かかった費用は主としてこれだけであるのにたいし、今日乗入れ課徴金として毎日約50～60万ドル（邦価6,000～7,200万円）の収入があるので、この制度施行以来2年間ですでにこの制度の導入費用をこえる収入をあげ、目下は毎月どんどんもうけている。政府はこの乗入れ課徴金収入を特定の用途に振りむけず、一切一般財源としているとのことである。

バス会社の経営についてみる。日本流に考えると、通勤客を運ぶバスは片道輸送なのでもうからないが、シンガポールでは、バスの乗客は一定方向、一定時間帯にあまり片よらないのでバス会社の経営もうまくいっているという。すなわち、学校は2部制で、午前の学校は朝7時半に始まり、商店街は朝10時に開店するなど、学生や買物客、通勤客の時間帯は重ならないし、また、住宅地からみて都心と反対の方向に工場団地を建設しているので、朝郊外方面へバス通勤する者も多い。さらに、バス会社は朝のラッシュ・アワーに通勤客をさばくだけのバスを所有していないが、通勤客と通学客の時間帯がズレているので、スクールバス（約2,400台ある）に通勤客を運ぶ免許を与えている。そこでスクールバスは日本の制度であれば車が遊んでいる時間に車を有効利用してエクストラの収入を得ることができ、バス会社も日本と異なりただ朝のラッシュ・アワーだけのために龐大な投資をする必要がないから経済的である。

(6) この制度は総合的にみて、車の都心混雑地域への大量進入を抑制し、公共輸送への転換を図る点において成功したものと評価してよいとのことである。

8 むすび—シンガポールの特殊性と日本への示唆—

シンガポールでおこなわれている総合的な都市交通政策のうちかなりの部分はすでにわが国でも試みられているもので、さほど目新しくはないが、その核心ともいべき都心乗入れ課徴金制度は、わが国では自動車課徴金とか混雑税

として一部で構想されたことはあったが、一般的には採用の機運に達していない。そこで、日本法研究者の1人として外国法を研究した場合に、つぎに関心のもたれるのは、この制度はシンガポールではなぜ成功しているか、日本ではなぜ導入されていないか、日本ではこの制度を導入できないのか、この制度を日本に導入するにはどのような法制度的改革を要するか、という問題である。この問題は交通経済や交通工学など他の専門分野について十分なる知識を得たうえで、日本法自身の研究を深めて、はじめて解答されうるもので、「はじめに」で述べたように、今直ちにここに答えを出すことのできる性質のものではないが、一応簡単に感想なりメモを記して本稿の結びとする。

(1) まず、シンガポールでは権限が1カ所に集中している。国と自治体の区別がなく、道路も国道と市道の区別がないこの国では、何事でも政府がやろうと思えばたちどころにやれるし、いったん実験した制度が適切でないとかわると、いつでもこれを修正することができる。これに反し、日本では、国政レベルでは、交通問題が最優先の政治的課題ではないため、政府はなかなか動かないし、また、交通に権限をもつ中央省庁間の調整がなかなかつかない。自動車公害や公営バスの赤字に悩む都市自治体にはこれを解決するための十分な権限が与えられていない。小まわりのきくシンガポールと大男総身に知恵がまわりかね、という日本との差異は大きい。

(2) シンガポールは小さな島国であるので地理的にみて都心乗入れ課徴金制度の導入にふさわしい国である。これに反し、日本では車の通行は広範に及ぶので、一部の自治体が幹線道路の交通抑制策をとるとかえって混雑するおそれがあるし、東京、大阪のような大都市では外部からの車の流入を抑制しても内部の交通量は多いし、また、そもそも都心への交通網が多すぎて、車をチェックする関門を無数に設けざるを得ないといった難点がある。しかし、それでも日本にも、地方へ行けば、市の中心へ通ずる道路の本数は限られ、自動車以外の交通手段がないため、朝夕のラッシュ・アワーには長時間車が渋滞するが、通過交通はさほど存在しないといった、シンガポールに類似する状況にある都市は少なくないのではないかと思われる。こうした地方都市で都心乗入れ課徴

金制度を導入できるかどうかを実証的に検討することは価値のあることと思われる。

(3) 日本には自動車の増加にたいする危機感が少ない。日本人は口を開けば国土が狭いというが、車の無限の増加による国土の破壊についてはいたって鈍感ではなかろうか。これまで日本では無限に増大する交通需要にあわせて全国に高速道路網を建設し、市街電車を撤去し、歩道橋を建設してきたし、さらには、新幹線網を全国にはりめぐらし、本四架橋は3本も建設しようとしている。また、日本では自動車抑制策にたいしては、経済界から、あるいは、マイカー族からすぐ反対の声があがるのもその一証拠であろう。これに反して、シンガポールは、交通需要にあわせて道路を建設するのではなく、都市環境に適合した交通体系を考えるよう早々と頭を切りかえたのである。あるシンガポール人が筆者にたいして、日本なら都市をいくつか破壊してもなお生きのびられるが、シンガポールでは都市1つを破壊することはすなわち国が滅びることであるから予防的対策が不可欠であると述べたことがあるが、筆者はこれ聞いて彼我の考え方の違いにショックを受けたものである。日本人もすでに一部で提唱されていることであるが、環境に適合した交通体系を創るよう交通需要のものに根本的なメスを入れることが必要である。

(4) シンガポールには自動車産業がほとんどないので、自動車抑制策に反対する政治的圧力は弱い。これに反し、日本では自動車産業の勢力は強力で、その政界、官界にたいする圧力も大きいであろうし、そもそも、中央官庁には自動車業界保護、道路建設優先に傾くものが少なくない。

(5) 日本には有料道路として建設されたもの以外は無料通行の原則があり、道路に関所を設けて料金収入を稼ぐという考え方は認められていない。この原則を廃止することが都心乗入れ課徴金制度導入の1つの前提であろう。

(6) シンガポールではこの制度の最大の問題は市民の受入れの問題であったが、これは政府のキャンペーンや代替輸送の整備等により一応支持を受けている。これにたいし、日本では自動車の増加にたいする危機感はおお一般的にはそう大きくなく、むしろその便利さに魅かれる者が多いため、交通量抑制政策

として賦課金をとるのは最後の手段で、これはドライバーのコンセンサスを得ることは難しいという意識があるようである。確かに、今都心乗入れ課徴金制度導入の賛否を問うたら多くのドライバーは反対することであろう。しかし、果してそうなのだろうか。たとえば、タクシー運賃は道路混雑に出会うと時間メーターのためどんどん高くなってしまいが、都心乗入れ課徴金制度のため都心の混雑がなく車がスイスイ走れるなら課徴金を払っても目的地に早く着くだけ得である。営業車の場合にも車のスピードがあがれば効率が良くなるから課徴金を払ってもひきあはずである。マイカーで通勤する者のかなりも公営バスが早く安く走るならバスを利用するであろう。なおかつマイカーを利用したい者にとっては課徴金は本来ならば渋滞する地域をスイスイ走るための特急券と考えれば納得いくのではないか。なお実証的な検討を要する問題は多いであろうが、こうした問題は単独にドライバーの反対が予想されるからといって放棄すべきものではなく、まずはじっくりと理論的・実際的研究をすべきものであろう。

(7) 日本の公営交通は独立採算制で、とくに、バスは交通渋滞のため速度が年々低下し、お客はバス離れするため赤字に悩んでいる。多くの都市では市街電車は同様の理由ですでに全面的に廃止された。しかし、代りにやることは莫大な資金を投入して赤字覚悟の地下鉄を建設するなど、土木屋をもうけさせるだけのことである。ついでながら昨年9月末二度目に訪れたハンブルグで市街電車を丁度全面廃止したところであったのは残念であった。発想を全くかえて、自動車の都心乗入れ課徴金を導入すれば、交通量が減るから、バスはスムーズに走るし、市街電車も残しておけたはずであり、都心乗入れ課徴金を財源にして公営バスに補助すればバスも黒字のため年中行事のような運賃値上げは避けられよう。

(8) 筆者はこの都心乗入れ課徴金制度について交通政策を担当する何人かの行政官と話し合う機会を有した。いずれも真摯に職務に専念しておられ筆者のごとき交通の素人は教えられるところが多かったが、若干疑問に思われる発想に出会った。

まず、都心乗入れ課徴金制度は市域の狭いシンガポールでこそ成功したが、市域の大きい東京に導入することは不可能であるとして、それ以上この制度を検討することを考えない者がいる。しかし、東京に導入できないから日本に導入できないと考えるのは論理の飛躍であり、地方都市を忘れているのは東京中心主義思考の産物であろう。地方都市には前述のようにシンガポール程度の規模と状況下にあつて、この制度を導入する条件がある程度そなわっているところもあるのではないか。まずはそれを調査し、いくつかのところで実験することを考えるべきであろう。

つぎに、都心乗入れ課徴金の導入については地方都市からそれを求める声があがってこないから検討の必要なしとの発想も存在したが、こういうきわめて技術的で、恐らくは国法の改正を要する制度につき地方の声を求めるのはもともと無理な相談である。地方ではこうした制度につき検討しても国法の改正の必要を知ってあきらめるのが普通なのである。

全国的規模での導入の必要がないから国が関心を示さないというもおかしな話である。もちろん、自治体が独自にできることについては自治体が自己の責任でやればよいので国が関心を持つ必要はないが、ここで問題としている都心乗入れ課徴金は恐らくは国法の改正がなければ導入できないものであろうから、こういう問題についてはなにも全国的に導入の必要が生ずるまで、今導入の必要を痛感している自治体に待たせておく理由はないのである。したがって、国法の制定者に期待するべきは、自治体のなかでどこか1カ所でもこの制度の導入にふさわしいところがあればそれを可能にするよう法改正を試みることである。

今はこの制度をぜひ導入しなければならぬ程都心の交通渋滞に悩んでいる都市は少ないのではないかとの考え方もある。これは実態調査に待つべきであるが、たとえそうとしても、都心が完全に車であふれてからでは、この制度を導入することはかえって困難なのである。というのは、いったんバス離れてマイカーと車庫を持った者にそれを放棄させたり、いったん廃止した市電を復活させるのは容易ではないからである。確かに、行政には機が熟するのを待つこ

とも必要であり、民衆の意識の及ばぬ施策も控えねばならないが、他方、街が車であふれるまえに先手を取って予防的対策をとることも必要なのである。

(9) この制度を導入するためには、現行法をどのように改正すべきか。たとえば、考えられる制度としては、現在交通管理権をもつ府県公安委員会に条例・規則で地域指定して乗入れ課徴金を徴収できる権限を与えるよう道交法を改正すること、国道・府県道の管理権のうち、都心乗入れ課徴金については、機関委任事務としてでなく、自治事務として自治体の権限に移すこと、有料道路制度を改正し、他に代替交通機関がなくとも交通規制の目的ですべての道路を有料道路にすることができるようにすること、乗入れ課徴金収入でバスに補助金を出し、バス料金を安くすること、などがある。しかし、これは現行法の抜本的改正を要する問題で、簡単に結論の出るものではないので、筆者も将来の宿題としておきたい。

(注)

- (1) この制度は実は交通専門家の間ではすでによく知られた事実となっている。長岡宏二「総合的都市交通政策の必要性と公共交通」(都市問題研究28巻11号、昭和51年11月)、武田宏夫「シンガポールの交通施策」(交通工学12巻3号、1976)、山下哲郎「自動車の都心乗入れ規制—シンガポールの大胆な実験をめぐって—」(トランスポート昭和51年11月号)内閣総理大臣官房交通安全対策室訳、Better Towns with less Traffic—自動車交通量を減らして住みよい街づくりを—(1975 OECD環境委員会資料 昭51.1)など。したがって本稿は、既存の研究につけ加えうるものをあまり有していないが、本文に述べた筆者の研究計画の第1歩として暖かく見守っていただければ幸いである。

神戸市における公営交通の実態

伊 藤 治 行

(神戸市交通局総務部長)

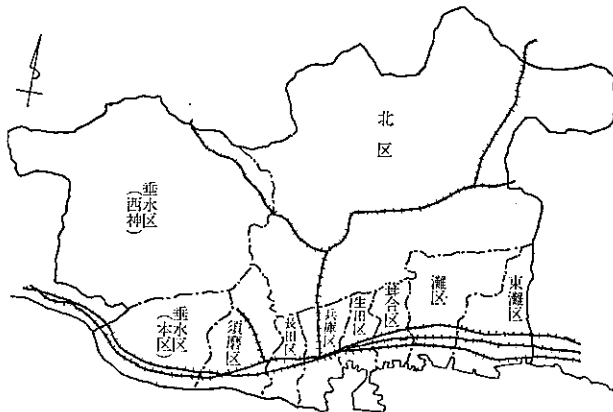
1 市営公通事業の沿革と現状

神戸市は、面積541km²、人口137万人の都市である。昭和の初期には、現在の灘区から須磨区までが市域であったが、昭和16年に現在の垂水区の市街地部分（垂水本区）、戦後の22年に垂水区西神地区と北区の一部を、25年に東灘区を33年に北区の一部の編入を行った。その後、臨海部の埋立が続き、今日の神戸の姿となった。

こういった市域の変遷、都市の変化が交通事業にも大きく影響している。

市内の大衆公共交通機関としては、国鉄、阪急電鉄、阪神電鉄、山陽電鉄、神戸電鉄、神戸高速鉄道と市営バス、市営高速鉄道とがある。そのほか、市バスが運行を始めた昭和5年9月以降に市域に編入された垂水区、北区、東灘区においては、民営バスも営業している（図-1）。

図-1 神戸市域及び鉄軌道網の現況



このような交通機関網が形成されるまでに、2つの大きな出来事がある。そ

れは市電の撤去と神戸高速鉄道の開通である。

後ほど述べる神戸高速鉄道を除く4社の私鉄が現在の姿になったのは昭和11年であるが、それより前、大正6年8月1日に市電という名で市民に愛され、親しまれた市営の路面電車が産声をあげた。路線長12.27km、車両94両、1日の乗客約11万7千人でスタートしたが、その後、路線も伸び、昭和28年には灘区から須磨区に至る35.5kmとなり、最盛期には、1日の市内交通機関利用者の25%にあたる40万人強の乗客があった。しかし、自動車の軌道敷内通行による速度の低下など、市電を取り巻く経営環境は悪化の一途をたどり41年から撤去がはじまり、46年3月13日の“さよなら市電”とともに、54年間の幕を閉じた。

一方、市バスであるが、市勢の発展につれて、市電のみでは不十分となり、路線バスが必要となってきた。

昭和3年1月以降、民営乗合バスが続々と誕生したが、市内交通機関の公的一元化方針にのっとり、昭和5年9月16日市営バスが営業を始めた。創業当初は路線15.1km、12人乗り車両24両であったが、その後営業エリアを拡大し現在に至っている。

ついで神戸高速鉄道についてふれる。従来から、神戸市内に4社の私鉄が乗入れていたが、ターミナルはそれぞれ分散し、そのターミナルを、市電、市バスの路面交通で結んでいた。

しかし、神戸市百年の大計を考えると、この4私鉄を結ぶことが肝要であるという声は戦前からあったが、4私鉄の連絡計画は、戦後の復興計画の一環として、昭和21年4月に初めて公表されたのである。その後、紆余曲折を経て33年10月会社設立、37年3月起工、43年4月7日開通をみた。

この会社は、独自の車両は所有しないで在来の4私鉄が相互に乗入れるという珍しい会社で、神戸市が出資したいわゆる第三セクターのはしりである。また神戸における地下鉄時代の幕開けでもあった。

神戸高速鉄道の開通により、市内交通機関のシェアは大きく変わった。また在来の路面交通の果たした役割りにとって代わり、路面交通の衰退に拍車を

かけ、今日のバス事業経営悪化の一因にもなっていると考えられる。

一方、52年3月13日の市営高速鉄道の開通により、神戸市は第2期の地下鉄拡充時期に入っていた。

市営高速鉄道網は昭和40年の神戸市総合基本計画に盛り込まれているが、その第1段階として、西の副都心である新長田と開発著しい計画人口11万人の須磨ニュータウン（名谷）を結ぶ西神線 5.7kmが開業した。“さよなら市電”が走ってから6年後の同じ日に、市電と同じようなグリーンの車両が市内を走り始めたのである。

現在は路線長 5.7kmにすぎないが、新長田から東へ市街地を通して三宮経由新神戸駅（布引）へ、8kmの延長工事に着手している。また、名谷から西神ニュータウン方面へ約9kmの延伸が計画されている。

以上のような変遷を経て、現在の交通網が確立されたが、市営交通事業としてはバスと高速鉄道の2部門の経営を行っている。本稿ではバスに絞って事業の実態にふれていきたい。

2 バス事業の経営状況

市バス事業は、市電の補完を目的に、昭和5年に運行を始めた。その後、昭和8～9年にかけて民営バス事業を吸収し、昭和9年8月に市バス事業の公的一元化が概ね実現した。昭和12年には路線78km、1日平均乗客48,700人と戦前の黄金時代を築くにいった。その後ガソリン消費量の規制を受け、運転を休止する路線が続出した。

戦後は22年に入り、ようやく国内秩序の回復と経済活動が活発になるに伴って、バス事業にも復興の息吹きが感じられた。この時期には市街地路線の再開にとどまらず、編入した新市域への路線の延長などもあった。その後市電代替バスの運行などにより路線長は大きく伸びた。

一方、乗客数も年々増加を続け、43年には市電を追抜き、その後も市電の撤去とともに乗客が増えたが、昭和46年度の1日39万2千人をピークとして以降減少を続けている。52年度にはピーク時の80%、31万5千人となり、特に50年

度以降の減少テンポが大きい。

路線バスの営業エリアは運賃制度の相違から3つの地域に大別できる。まず110円均一料金の東灘区から須磨区に至る市街地である。この地域は一部の例外を除き、市バスの単独路線である。ついで山陽バスが主導権を握っている人口増加の著しい垂水本区であるが、この地区では公的団体により開発された住宅団地路線を山陽バスと協調して運行している。一部明石市営も含めて3社運行路線もある。3番目は神姫バスの対キロ区間制に同調している垂水区西神地区と北区がある。北区にある神戸市開発の有野団地は別として、その他の地域は戦後の市域編入時の経緯により、6路線のサービスを行っている。

52年度のバス事業は車両数 685両を有し、路線バス、定期観光バス、貸切バス事業の営業を行い、その運行状況は表一1のとおりである。路線バスは、営

表一1 バス事業運行状況(52年度1日当り)

運 転 車 両 数	598両
走 行 キ ロ	57,454キロ
乗 客 数	350,426人
(内福祉施策による)	35,807人
乗 車 料 収 入	27,013千円
(内福祉施策による)	2,721千円

業キロ 302km, 系統数54本で営業を行い、定期観光バス・貸切バスには11台の車両をあてている。

52年度の収益的収支は表一2からも明らかなように23億円強の赤字、1日走れば 625万円の赤字を出した勘定になる。営業係数は 125、即ち 100円の収入を得るのに 125円の経費を要し、54本の系統のうち黒字系統はわずかの3系統にすぎない。また、累積赤字額にいたっては、175億円の巨額に達している。

さて、バス事業の歴史をみると赤字の歴史であるといっても過言ではない。創業時の昭和5年から52年まで48年間の決算によると、昭和7年度から15年度までは黒字決算を続けていた。その後は昭和30年度から34年度の5ヵ年間わず

表-2 バス事業経営状況の推移

(金額単位百万円)

項目	年度	48	49	50	51	52
営業収益 ①		6,012	6,541	7,477	10,136	10,163
内 料金収入		5,763	6,299	7,217	9,830	9,860
営業外収益 ②		623	1,342	1,353	1,288	1,377
営業費用 ③		7,232	9,762	10,957	12,102	12,702
内 人件費		5,844	7,969	8,898	9,723	10,151
営業外費用 ④		1,163	1,068	1,146	1,189	1,154
内 支払利息		715	984	1,066	1,112	1,064
収支差引 $\frac{①+②}{③-④}$		△1,760	△2,947	△3,273	△1,867	△2,316
累積欠損金		12,056	13,540	16,111	16,467	17,563
職員数		2,054	2,056	2,105	2,061	※1,830
車両数		699	719	739	712	※ 680

注1 職員数および車両数は各年度末現在

※ 53年12月末の数字である

2 料金収入には福祉施策分を含む。

かばかりの額ではあるが黒字の時期があったにすぎなかった。そして35年度以降は年々赤字幅は増え続けている。表-2にあるように最近の経営状況は一層悪化の傾向をたどっている。

経営状況の悪化は、神戸市に限らず公営事業者はもちろんのこと、かなりの民営事業者においてもみられる。運輸白書によると、30両以上の車両を有する乗合バス事業者の51年度の経営状況を見ると、全国217事業者のうち経常収支で黒字となっているのはわずか64事業者(30%)である。公営にいたっては、36事業者のうち1事業者のみであることから、バス事業が厳しい経営環境に置かれていることがわかる。

公営バス事業はこれまでも2度、特に深刻な経営危機に陥り、国および地方公共団体の助成による財政再建措置が行われた。第1回は41年度、第2回は、48年度から実施されたもので、神戸市バスも対象事業として指定されている。

この財政再建策は、いずれも再建債を発行して、不良債務を棚上げし、再建計画を立てて経営改善を図ったものであるが、こうした再建措置にもかかわらず以前にもまして経営状況は悪化し、巨額の累積赤字をかかえるにいたった。

財政悪化は都市交通整備調査会の第6次提案においても指摘しているように第1にバス事業を取り巻く外部の経営環境が悪化し、収入は伸び悩み、経費は増大を続けているためであり、第2は内部経営の改善に不十分な点がないではなく、収支の不均衡を招いたためである。

外部要因には、都市構造の変化、自家用自動車の増大、物価の高騰、都市内における鉄道網の整備などがあげられている。内部要因としては、人件費の増大、料金改定の遅れ、路線整理の不徹底などが言われている。

特に、バス事業は、公益事業のなかでも郵便事業について人件費率の高い事業であることから、経営は人件費の動向に大きく左右される。とりわけ48年の石油ショック以後の人件費の増大が、料金改定の遅れもあって、経営状況の悪化に拍車をかけたといえよう。

バス事業のように労働集約的な事業は、労働生産性を上げて経費を節減するには限界がある。これまでも、車体を大きくすることによって収容力を高めること、2人がかりの運行を1人ですませること（ワンマン化）などの効率化に努めてきたが、いかんせん、道路混雑によるスピードの低下が効率を悪化させており、他の交通機関に比べて今後の経営の効率化が期待できない悩みをもっている。

収入については、物価の動きに見合って適時適切に料金改定を行うことが特に必要であるが、バス料金は公共料金の名のもとに国の政策により改定が遅れてきた。これまで国が物価抑制政策を展開するときは、必ずといってよいほど公共料金の抑制をその柱としてきた。この結果、36年ごろからバス料金も他の物価に比べ低い水準に抑えられてきた。公共料金の抑制は、短期的にみれば物価抑制にある程度効果があるが、その反面抑制された事業は収支が悪化し、借入金の利子負担は重くなるなど、経営状況は悪くなり、料金改定を行うときにはかえって大幅な値上げとならざるをえない。

これを端的に表わす事例が石油ショック後のバス料金の動きである。民営バス料金はいち早く49年度に改定されたが、公営バスはさらに1年遅れ、50年10月に50円から70円に、続いて6ヵ月後の51年4月には90円と、実に80%の大幅値上げとなったのである。しかもバス料金の改定された時期には消費者物価は落ち着きを示していたこともあって、乗客には非常な割高感を持たれ、バス離れの引きがねともなっている。

経営状況悪化に対する経営努力であるが、まず、人件費の増大を抑えるためここ10年来ワンマン化を推進し、道路事情によりやむをえない路線を除き96%のワンマン化率を達成した。その他事務改善を進めるなど、経営の効率化に努めた。

職員数、車両数の動きをみると、50年度がピークとなり、利用客のピーク47年度と多少の遅れがみられるが、これは45年度から50年度にかけて住宅団地を対象に路線の新設・増強が行われたからである。一方、市街地路線の乗客は減少したとはいえ、路線ごとに見るとわずかな数であり、運行回数を減らすところまで至らなかったからである。

しかし、50年以降の大幅な乗客の落込み、経営悪化に対処するため、52年7月に市街地バス路線を中心に、64本の系統を54本に整理統合し、平均系統長も10.7 km から8 kmに短縮した。これに先立ち、市営高速鉄道の開通にあわせて52年3月にも市営高速鉄道沿線の再編成を行なっている。

その他乗客誘致のために、バスの信頼性を回復するための時刻表示運行制度の採用、低床バス、冷暖房バスの導入などの諸施策を講じてきた。

以上のような努力にもかかわらず、経営状況は悪化の一途であるが、市バスの実態を考えると、市民の足として今後とも維持していかなければならない。そのためにもまず事業の再建をはかる必要がある。その再建策として、①内部の経営努力②適時適切な料金改定、③公共助成の拡大が3本柱として考えられる。

3 経営悪化の諸要因

前章で簡単に指摘するに留めたバス事業を取り巻く経営環境の悪化について

は、既に、都市交通整備調査会の第6次提案、神戸市交通事業審議会の「神戸市交通体系のあり方に関する答申」等、様々な形で分析がなされているので、ここでは、これを参考に神戸市での実態を提供してみたい。

(1)都市構造の変化

神戸市の人口は、戦後一貫して増加しつづけている。しかし、これを中央部5区と周辺部4区にわけると、中央部5区では昭和40年を境に年々減少しているのに対し、周辺部4区では、かなりのテンポで増加し、人口のドーナツ化現象が進行しているのである（表-3）。

表-3 人口の推移

単位；人

年	地区	中央部5区	周辺部4区	全 市
	区分			
35	人口	737,836	376,123	1,113,959
	指数	100	100	100
40	人口	761,888	454,778	1,216,666
	指数	103	121	109
45	人口	717,570	571,367	1,288,937
	指数	97	152	116
50	人口	640,224	720,381	1,360,605
	指数	87	192	122
52	人口	611,683	754,719	1,366,402
	指数	83	201	123

資料：神戸市統計書

一方、昼間人口でみると、中央部5区が周辺部4区を約20万人上回っている。これは職住分離の傾向を示していると言ってよい。

また、表では明らかになっていないが、同一行政区の中でも浜手地区の人口が減り、山手地区の人口の減りかたが少ないという傾向もある。

このような都市構造の変化とも言えるものが、都市交通に与える影響をみてみよう。表一4には、資料等の制約上、民営バスの数字は含まれていないが、

表一4 市内各交通機関別乗車人員及びシェアの推移（1日当たり）（単位；千人）

年	区分	機関名	国鉄	阪急	阪神	山陽	神戸電鉄	神戸高速	高速鉄道	市電 市バス	タク シー	合計
35		1日当たり乗車人員	285	73	86	74	28	—	—	615	123	1,284
		指 数	100	100	100	100	100	—	—	100	100	100
		市内シェア(%)	22.2	5.7	6.7	5.7	2.2	—	—	47.9	9.6	100
40		1日当たり乗車人員	358	100	107	95	49	—	—	644	247	1,600
		指 数	126	137	124	128	175	—	—	105	201	125
		市内シェア(%)	22.4	6.2	6.7	5.9	3.1	—	—	40.3	15.4	100
45		1日当たり乗車人員	340	130	137	80	55	97	—	395	298	1,532
		指 数	119	178	159	108	195	100	—	64	242	119
		市内シェア(%)	22.2	8.5	8.9	5.2	3.6	6.3	—	25.8	19.5	100
50		1日当たり乗車人員	370	132	139	88	75	110	—	372	195	1,481
		指 数	130	181	162	119	268	113	—	60	159	115
		市内シェア(%)	25.0	8.9	9.4	5.9	5.1	7.4	—	25.1	13.2	100
52		1日当たり乗車人員	384	131	133	84	81	116	24	319	207	1,479
		指 数	135	179	155	114	289	120	100	52	168	115
		市内シェア(%)	26.0	8.8	9.0	5.7	5	7.8	1.6	21.6	14.0	100

資料：神戸市統計書

35年以降乗客数は、国鉄、5私鉄ともに、増加傾向にある。そのうち、国鉄、山陽は微増であり、阪急、阪神、神鉄、及び神戸高速は伸びが大きい。これに対して、市営の路面交通機関の乗客は、40年に一度微増しているものの、以後中央部の人口の減少率以上に落ち込み、52年には最盛期の半分以下になっている。路面公共交通機関のうちでも、タクシーは、45年迄は、乗車人員が急増しているが、50年には急減し、52年には微増している。また、都市活動の活発化に伴い、人の動きが増大しているのは明らかであるのに、公共交通機関の利用者は、昭和40年に、35年に比べ25%の増加をしているが、以後、減少傾向を続

けている。これは、市電、市バス、タクシーの路面公共交通機関の利用者が、自家用車等の私的交通機関の利用者に移っていったことによるものと思われる。

以上述べてきた傾向を旧市街地の2、3の地区をとりだして、人口の推移とバス利用客数の推移を追っていくことにする。そこで、路線周辺の人口と乗客数とのからみを、実例でみてみたい。

②系統は、東は阪急六甲駅から篠原、神戸高校、青谷など、山麓の住宅地を經由して布引から三宮駅までである（延長6.0km、途中停留所18ヵ所）。このうち、市バスだけが頼りとなっている地区（篠原付近～布引付近）の人口を町丁別人口調査により乗客数を乗客実態調査により出してみたのが表-5の1である。

表-5の1 ②系統対象人口 乗客数

(単位：人)

項目 \ 年	4 5 年	5 2 年
周 辺 人 口 指 数	42,042 100	41,650 99
利 用 客 数(1日) 指 数	34,244 100	28,100 83

この地区は、従前から多少あった空地とか従来からのお屋敷が、マンションになったりミニ開発がなされたりして住宅数は増加しているのであるが、人口はほぼ横ばいであり、乗客は約17%の減である。

また、⑦系統は、三宮駅から北野町を経て山麓の住宅地を西行し、山手学園、平野、夢野を經由したのち神戸駅前までである。（延長7.3km途中停留所19ヵ所）。沿線のうち市バスに頼っている北野町付近から夢野付近までの地区の人口と⑦系統の乗客数とをみみると、表-5の2のようになる。人口が約17%減少しているが、乗客はこれを上まわった約26%の減となっているのである。

両系統とも、沿線には公私立の高・中学校をかかえてはいるが、生徒数には大きな変化はないと考えられるので、②系統での17%、⑦系統での約11%は、

表一五の2 ⑦系統対象人口・乗客数

項目 \ 年	4 5 年	5 2 年
周 辺 人 口 指 数	78,587 100	65,459 83
利 用 客 数(1日) 指 数	26,303 100	19,562 74

この7年間の「バス離れ」と考えられる。

次に、大規模事業所と住宅が混在している兵庫区南部の運南地区についてみてみよう。

ここは、通勤用として国鉄和田岬線があるとはいうものの運行回数が少なく（しかも、同線の乗客数は期間中に7%の減）、市バスが唯一の足ともいえる地区である。表一五の3によると、この地区内の工場従業員数が約6%の減、

表一五の3 運南地区夜間人口・工場従業員数・乗客数

項目 \ 年	4 5 年	5 2 年
夜 間 人 口 指 数	24,606 100	21,757 88
工 業 従 業 員 指 数	16,978 100	15,877 94
利 用 客 数(1日) 指 数	40,810 100	32,523 80

資料：神戸市町丁別人口調査
工業統計調査

人口も12%の減となっているが、市バス乗客数は20%もの減少をみている。

これら乗客減の原因としては、人口減のほか、後でのべる諸要因が重なりあっているものと思われる。

(2) ラッシュのピークと片荷輸送

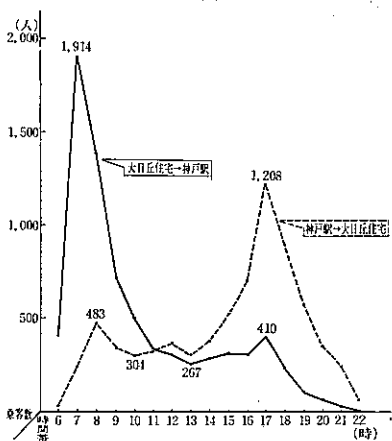
都市構造の変化は、利用客の減少のみならず、職住分離に伴い、ラッシュ時に利用客が集中し、しかも片方向への移動が増大するという問題をバス事業に投げかけてきた。

52年11月のバス乗客実態調査によると、1日 335,600人の乗車人員があるが朝のラッシュの7時・8時台の2時間で約9万人の利用があり、1日乗客数の26.4%がこの時間帯に集中している。一方昼間時には1時間に1日乗客数の4.5%まで落ちている。しかし人員・施設ともラッシュ時の円滑な輸送に焦点をあわせているため、効率の面では問題をはらんでいる。そして、神戸市は、他都市と比較すると、朝夕のラッシュのピークが高い方（効率は悪い）である。

そこで、昼間時のお客様が1人でも増えるようにと、53年6月1日から、通勤定期券の約半額で、昼間割引定期券（グリーン・カード）を発売したが、婦人層から好評を博している。

また、片方輸送も効率的な運営を妨げる大きな要因となっている。1例をあげると、④系統（神戸駅→大日丘住宅）の時間帯別、方向別乗客の推移が図一2

図一2 ④系統、時間帯別・方向別乗客数



である。この図でも明らかなように、ピークの7時台には、都心方向の神戸駅に向って約1,900人の乗客がある。1台80人乗車しているとすれば24台の車両が必要である。一方、住宅地の大日丘方向には、わずか245人、バス4台分の乗客があるだけである。

これと対照的なのが、先ほども取り上げた②系統である。沿線に大学、短期大学、高等学校が点在し、この路線周辺に住んでいる通勤者とこれら学校への通学者が逆方向になっている。さらに三宮と阪急六甲の二つのターミナルを結んでいるため、方向別の乗客数の差は非常に少ない。それに加えて、昼間時の乗客数も多く、市バスのドル箱路線となっている（図一3）。

この2路線の52年度の営業成績をみると、②系統は営業係数は88で、9,300万
都市政策 No.14

円の黒字であるのに対し、④系統は135で1億6,400万円の赤字を出している。②系統のように常に逆方向にもかなりの乗客数がみられる路線は概して成績が良い。

(3) 他の交通機関との競合

—国鉄・私鉄—

人口のドーナツ化現象により市の周辺部に人口の増加が著しいことは前に述べた。中央部で生活していた当時、市バスを利用していた市民も、周辺部から

都心の目的地へ行く場合、国鉄・私鉄の利用のみで用が達せられることが多い。これは、神戸の地形にも関係があり、鉄道の駅からの徒歩圏にかなりの地域が含まれているのである。

また、市街地内部の移動にしても、限られた地区を除き、都心の神戸・三宮を起点にすると、東灘から須磨までの間では、鉄道を利用する方が市バスよりも料金が安くつくのが現実である。

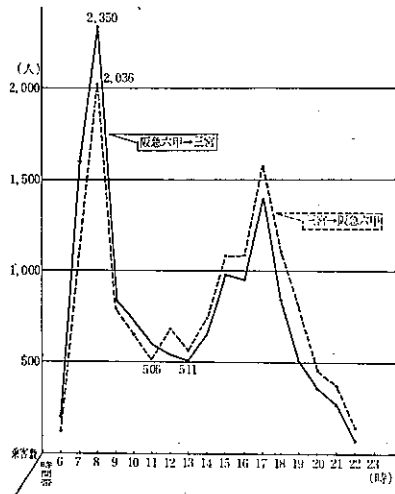
—自家用車—

マイカーの問題は、他でも、いろいろ論ぜられているので、本稿では省略するが、神戸市においても自動車の激増状況は例外ではなく（表-6）、道路混雑を招き、バスの速度低下など運行効率を著しく悪化させている。

—自転車・原付—

最近増加が目立つのが原動機付を含めた自転車である。市バスの営業区域には、国私鉄あわせて約50駅あるが、本市土木局の調査によると、放置されている自転車が約10,500台、原付バイク等が約2,000台、合計約12,500台にも及んでいる。

図-3 ②系統、時間帯別・方向別乗客数



表一六：自動車および原動機付自転車保有台数の推移

種別 年度	自動車保有台数		原付自転車
	総数	乗用車	
35	54,526	8,717	23,277
40	93,053	22,831	38,479
50	259,301	120,617	54,262
51	267,873	130,121	59,010
52	279,496	139,716	68,186

資料：神戸市統計書

もともと神戸の市街地は坂の多い地域もあるので、比較的自転車の少ない都市であったと考えているが、最近の変速機付自転車の普及で多少の坂も苦にならなくなったこと、価格が低廉になったこと、そして一種の流行などが要因といえよう。また、雨の日が少ないことも自転車の普及にあずかっているものと考えられる。

—徒歩—

自転車の増加に呼応するかのように、最近徒歩による移動が目につくようになった。健康のためのトリム運動などの影響であろう。調査資料はないが、この影響は市バスにもあらわれており、鉄道駅への徒歩半径が広がっているように思われる。

—タクシー—

好きな時に好きな場所へという点では、バスはタクシーの比ではない。どちらを利用するかという決め手の一つは料金にある。両者の料金の推移は表一七のとおりである。

最初の2km以内での料金をみれば、タクシーはバスの3倍から5倍であった。平均的には4倍であろうか。

神戸の市街地は比較的コンパクトであり、鉄道の駅から1～2kmでとれば、殆どの地域がカバーされるので、他の大都市以上にタクシーは市バスにとっての強敵であるといえよう。

(4) 道路環境の悪化

神戸市における公共交通の実態

表-7 タクシー初乗り料金とバス料金の推移 (単位：円)

種別 年	タクシー	バス	種別 年	タクシー	バス
～35	70	※ 15	48.4		50
39	90		49.11	280	
40.1		20	50.10		70
41.9		25	51.4		90
43.1		30	52.5	330	
45.1	130		53.6		100
47.2	160		53.12		110
47.8		40			

資料：神戸市統計書

※ 昭和26年12月21日より昭和40年1月15日まで15円

道路整備以上のテンポで自動車の増加が続いているが、これが市バスに与えている影響は、まえにも簡単にふれた。道路混雑の影響により、表定速度の低下、ダンゴ運転などにより、交通機関最大の使命である定時制の確保が難しくなり、いつくるかわからないバスという汚名をいただき、乗客の信頼を失ってきたのがバスの実態である。

これに対する対策として、46年9月以降、バス優先レーン、専用レーンが設置された。神戸市では、現在バス路線の16%強の100kmに達している。バスの表定速度は、自動車の少なかった35年度は17.0kmであったが、40年度には14.9km、45年度は13.9kmと大きく低下し、優先レーン、専用レーンが設置されてからは、低下傾向は続いているが、ほぼ横ばいに近い状況であるのがせめてもの救いである。

スピードの低下が具体的な運行時間にどう影響を与えたかをみると、②系統三宮一阪急六甲間の1往復に要する時間は、現在63分であるが、10年前には52分で走っていた。このことからみても、近時の経営効率の悪化は明らかである。

また、路線によって運行速度はかなりの差があり、昼間の比較的走れそうな時間でも、時速8kmという例もある。実例として、②、⑳、㉑の3系統について、平日の午後1時頃のダイヤにより運行速度を出してみたのが表-8である。

表一 8 系統別運行状況

系 統	起 点 → 終 点	距 離	停留所数	信号機数	所要時分	時 速
		km			分	km
②	三 宮 → 阪急六甲	6.0	20	30	27	13.3
	阪急六甲 → 三 宮			33	28	12.8
②B	三 宮 → 新 神 戸	1.8	3	9	11	9.8
	新 神 戸 → 三 宮				13.5	8.0
③B	阪神御影 → 渦 森 台	5.8	12	9	24	14.5
	渦 森 台 → 阪神御影	6.2		15	22	16.9

一方、定時運行を確保することが、交通機関の使命であることから、52年7月、路線再編成の実施の際、長距離路線の短縮、市街地の混雑地域への進入を少なくするなどにより、時刻表示運行に踏み切った。現在、バス間隔5分以上の場合は各停留所ごとに分単位の時刻表を掲出し、その遵守に努めている。道路事情の関係もあって、雨降りの月曜日などは大幅な遅れの出る路線があるが大体において好評を得ている。

4 おわりに

「神戸市における公営交通の実態」という課題であるが、そのうち市バスのみを取りだして取り巻く諸問題にふれてみた。これら諸問題の解決策について論ずることは、本稿の役割りではないので、他の論者にゆずりたいが、これらの諸問題は決して一朝一夕に解決できるものではない。

市電のなくなった今日、唯一の路面大衆公共交通機関として市バスの果たす役割は大きいものがある。したがって、現在のような経営状況を考えるとき、欧米の都市交通のように、バス事業を企業としてのみとらえるのではなく、行政の側から都市活動のうえになくしてはならないものであるという認識を持ち、公共助成制度の確立への努力が行われなければならないのではないのか。市民一人ひとりの問題として、また、国民的問題として議論を尽くし、解決策を見出していかなばならぬ時代になってきているように思われる。

新交通システムの導入

砂 田 隆 助

(神戸市企画局新交通建設部計画課長)

はじめに

今日、都市が巨大化、郊外化するのに伴い都市問題がいろいろな形で表面化し、大きな社会問題となっているが、その中で交通問題は特に深刻で、交通混雑、交通公害等の生活環境の破壊をもたらしている。この交通問題については種々論議されているが、これらを要約すると、①現在の交通システムが、その持つべき役割を十分に果していないこと。②交通量増加に伴う生活環境の悪化交通事故等の外部不経済が増大していること。③交通企業の経営をはじめとして、行政、財政、法令など交通に関する運用制度が不十分であること、の3点に集約できる。さらに、これらの背景として、都市の成長メカニズムに交通がどのようにかかわりあっているかという本質的な問題に対する認識が不足していたことも大きな要因であろう。

このような問題意識のもとに、現状をより良い方向に進めるため、種々の施策が講じられているが、交通問題をただちに解決する特効薬があるわけではなく、人々の英知を集めあらゆる観点から総合的にこの問題に対処して行かねばならない。

新交通システムは、この交通問題を解決する一手段として、最近特にクロウズアップされ、国もこの新交通システムについて、一定の助成措置を講じるようになった。これは、新交通システムが、路面交通の混雑緩和に寄与するとともに、安全性、低公害性、快適性という環境面のメリットを持ち、また省力化に伴う経済性が期待できるためである。神戸市は、全国に先駆けて、昭和52年度より神戸の都心三宮と、人工島ポートアイランドを結ぶ「神戸新交通ポートアイランド線」の建設に着手している。新しいものであるが故に、種々の問題

点を内包しているが、昭和56年春の開業を目指して鋭意事業を進めている。本稿では、「神戸新交通ポートアイランド線」の経緯と、その概要について、簡単に紹介したい。

1 新交通システムの開発

(1) 新交通システムの種類

「新交通システム」とは何か、という定義については、多くの意見があるが、一般的には、「ハードウェアまたはソフトウェアのいずれかの面において既存の交通システムを改善するか、ギャップを埋めるものであり、コンピューター技術を初めとする新技術および新制度を採り入れた交通システム⁽¹⁾」と言える。

新交通システムは、提案だけで言えば、数百種類に及ぶが、この分類については、運輸技術審議会⁽²⁾の中間報告によると、次のようになる。①連続輸送システム；動く歩道等、②軌道輸送システム；中量軌道システム、個別軌道システム、③無軌道輸送システム；ダイヤモンドバスシステム、シティーカーシステム、④複合輸送システム；デュアルモードシステム。

また、軌道輸送システムについては、米国上院技術評価局が、上院予算委員会の要請に基づく新交通システム開発に対する報告の中で、次の3種類に分類し、それぞれの特徴、問題点について述べている。

- ①SLT（シャトル・ループ・トランジット）最も単純な軌道システムで、中間駅や分岐点のあまりない区間を往復。
- ②GRT（グループ・ラピッド・トランジット）SLTと同じ構造を持つが、運行間隔が短く、分岐が多い。また本線容量増加のために、プラットフォームはオフラインで設置も可能。
- ③PRT（パーソナル・ラピッド・トランジット）小さな車両で1～6人のグループを対象とし、オフライン方式のプラットフォームを前提としている。これらの例としては、SLTではタンパ国際空港（米国）、GRTではモルガンタウン（米国）、グラスフォートワース国際空港（米国）、PRTではキャピネンタクシー（西独）、CVS（日本）等がある。

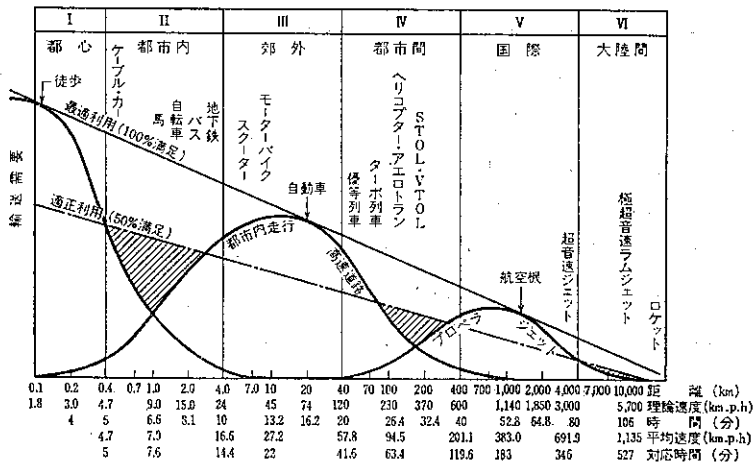
新交通システムの開発は、世界的に行われているが、日本の他には、フランスとアメリカが政府を中心に開発に力を入れている。神戸新交通ポートアイランド線は、この分類では機能的にはGRTに相当する。

(2) 新交通システム導入の背景

新交通システムの開発の意図は、要約すれば次の3点があげられよう。①既存の交通手段では、十分サービスできない交通需要の分野があること。②自動車による環境の破壊を防ぐため、自動車の機能に近いものを持ち、自動車に代替し得る交通機関を開発すること、③都市交通経営の現状に鑑み、省力化を追求できること。

まず最初の既存交通手段のサービスのギャップについては、1971年OECD運輸研究諮問グループの報告書の中でスイスのパッセル研究所のG. Bouladonが図-1に示すように、徒歩、自動車、航空機という3つの代表的な輸送手段

図-1 輸送需要と輸送手段特性

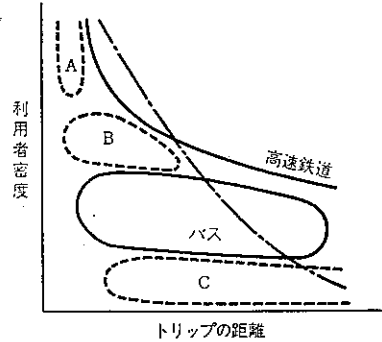


の間に、ギャップがあることを指摘している。この中で徒歩限界1kmから乗用車の最適利用の18kmまでの範囲のトリップが、都市内交通では特に重要な問題である。この間についてはバス、高速鉄道（地下鉄）という交通手段で対応し

ているが、トリップ距離と利用者密度の関係をみると図一2のようになり、バス、高速鉄道に適していない分野がある

図一2 都市交通手段の適合範囲

ることがわかる。図の中で、Aゾーンは比較的近距离で、歩くにはちょっと遠いが乗り物に乗るには近すぎるという場合である。このゾーンに対応するものとして動く歩道等の連続輸送システムが適当である。Bゾーンはバスでは需要が多すぎるが、鉄道では採算上問題があるゾーンで、これに対応するものとして軌道輸送システム、複合輸送システムが開発されている。Cゾーンは、バスでも利用者が少なく経営的に困難な部分で、これに対応するものとしては、ディマンドバスシステムが適当と言える。このように、現在開発されている新交通システムの大部分は、既存の交通機関では不適当な交通需要に対応し、サービスレベルを向上することを目指して開発されていると言える。



るものとして軌道輸送システム、複合輸送システムが開発されている。Cゾーンは、バスでも利用者が少なく経営的に困難な部分で、これに対応するものとしては、ディマンドバスシステムが適当と言える。このように、現在開発されている新交通システムの大部分は、既存の交通機関では不適当な交通需要に対応し、サービスレベルを向上することを目指して開発されていると言える。

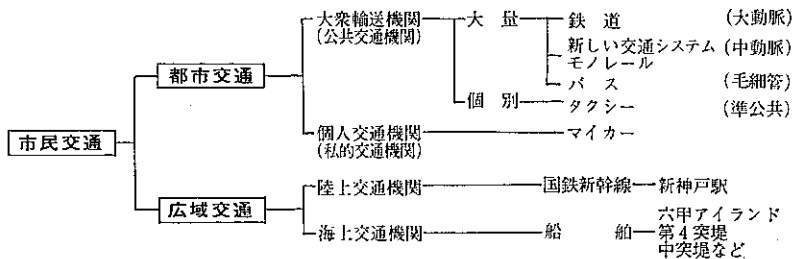
新交通システムの開発の背景の2番目としては、自動車の代替手段としての新交通である。都市と自動車のかかわり合いについては、例えば、昭和48・49年度に神戸市政専門委員会報告「市民のための都市交通」の中で、種々の分析、提案がなされているが、自動車に対し何らかの措置を講じなければ、都市環境そのものが自動車により破壊されかねないという強い危機感がある。この一方で自動車の持つ個別性、柔軟性は人間にとって、捨て難い魅力である。したがって、自動車の持つメリットをできるだけ持つ新交通システムの開発がなされていることは当然と言えよう。例えば軌道輸送システムのうちPRT、無軌道輸送システムのシティーカーシステムは、このような背景から開発が進められている。その他新交通システム全般について、自動車の代替を追求していると言える。最後に省力化の問題であるが、交通事業は、経営面では独立採算性を前提にすれば、採算を取るのがいかに難しいかは周知のとおりである。新交通システムの一つの特徴は、コンピューター技術を大幅に取り入れている所にあり

これにより省力化が可能なのは、企業者にとって大きなメリットであることは言うまでもない。

(3) 神戸市における新交通システムの位置づけ

神戸市は、昭和51年10月に2001年を目標として新・神戸市総合基本計画を策定した。この基本計画では、神戸市の将来像として市民主体都市、人間環境都市、人間福祉都市、市民文化都市、国際・情報都市の5つの都市像をめざすことを目標としている。この中の国際・情報都市の町づくりの中で交通計画についての基本的方針として、①総合的な交通体系の確立、②生活にうるおいを与える道路整備、③安全便利で快適な市民交通機関の整備、④市民生活を支える物資の輸送体系の整備、を掲げている。また、新交通システムは、公共交通機関の中で地下鉄とバスの中間的な需要に対処するものとして位置づけ、積極的な導入をうたっている(図-3)。

図-3 市民交通機関の整備



2 神戸新交通ポートアイランド線の概要

(1) ポートアイランド計画

神戸市で最初に新交通システムの構想が生まれたのは、ポートアイランドである。ポートアイランドは神戸港の中央部に位置する面積 436haの広大な人工島で、①外国貿易貨物量の増大、港湾輸送の質的変革(コンテナ化)に対処するための近代的な港湾と②都市機能を充実させた新しい都市空間が結びついた国際色豊かな海上都市の建設を目指している。ポートアイランド計画には、市民の夢を大きく盛り込み、つぎのような目標をかかげている。

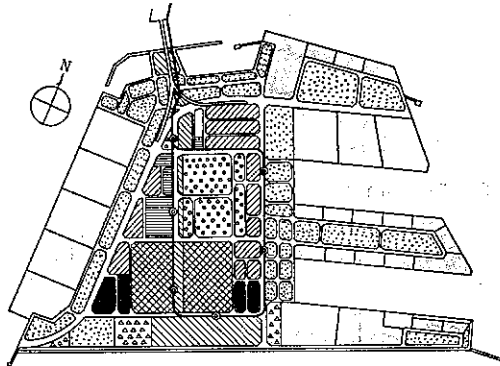
① 国際交易や交流が行われ、ファッション都市の核となる国際色豊かなまち

にする。

- ② 住宅や公園のある緑豊かなまちにする。
- ③ 近代的な港湾機能を備えたまちにする。
- ④ 交通や処理施設など新しい試みと工夫をこらした実験都市をめざす。

土地利用計画は図-4に示すとおりであり、ポートアイランドの基本設計委員会の報告書の中で、既に実験都市にふさわしい交通機関の導入について、ふれられている。

図-4 ポートアイランド土地利用計画



●土地利用計画面積表

用途	面積 (ha)	構成比 (%)	内 容
公園・緑地	22	5.1	中公園、緑地軸、市民広場、南公園、レジャー公園
コミュニティスクエア	24	5.5	日本住宅公団・民間・公営等住宅、教育施設 (1中学校、1小学校、1幼稚園) エネブックタウン (飲食、レジャー、ショッピング)
インターナショナルスクエア	28	6.4	ファッションタウン (ファッション情報センター) インターナショナルトレードセンター (国際会議場、ホテル、電器展示場)
市街地サービス地区	7	1.6	神戸市中央市民病院、電電所、郵便局、電女公社、各種学校
業務地区	25	5.7	流通倉庫、卸業、船用品センター、トラックターミナル (路線トラック駅配施設、倉庫)
加工サービス地区	8	1.8	新機機械・片動車等修理工場、梱包工場
公共公益施設用地	11	2.5	環境センター、新交通施設、ガバナ
ふ頭用地	140	32.1	コンテナふ頭11バース、ライナーふ頭1バース (電機品バース2バースを含む)
港湾機能用地	90	20.7	公共物揚場、ふ頭サービスヤード (倉庫、上屋、野積場)、北公園
道路・護岸等用地	81	18.6	防波堤岸 (延長3,040m)、護岸、道路
計	436	100	

現在、コンテナバース、ライナーバースをはじめとする港湾施設の大部分は供用を開始している。また、都市施設についても、住居施設であるコミュニティスクエア、インターナショナルスクエア内の各種施設、新中央市民病院など昭和55~56年春の完成をめざして順次建設が進められている。さらに、昭和56

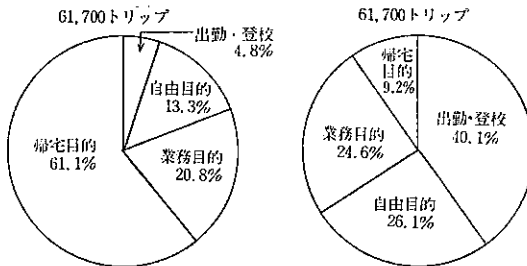
年春には、インターナショナルスクエアを中心として、博覧会「ポートピア'81」の開催が予定され、市民の夢を集めた海上都市ポートアイランドに市民が住み、働き、憩うのは、もう間近である。

(2) 導入の経緯とその必要性

ポートアイランド線計画が具体化したのは昭和46～47年度にかけて行われた「新交通システム開発調査委員会」の調査対象として、岡山県とともに、このポートアイランドがケーススタディとして取り上げられた時点である。この調査は、学識経験者を中心に、運輸省、建設省、神戸市等が、委員として参加し、新交通システムの技術評価および導入の適応性、収支計画等一連の調査がなされた。この調査結果を受けて、昭和48年～50年にかけて、導入ルート、事業費需要予測等さらに詳細な検討を積み重ねた。

この中で、需要予測についてみると、パーソントリップ調査をベースにした予測結果では、人口定着が完了する昭和60年度で、ポートアイランド内々交通を除いた、島内⇄市街地間の交通は約123,000トリップ程度と推定される。目的別内訳は、図一5となる。出勤登校についてみると、市街地→島内の方が

図一5 目的別流出流入交通量



島内→市街地の8倍以上となっている。これはポートアイランドの土地利用が都心業務地区的性格を持っているためである。(夜間人口20,000人、従業人口29,400人)。

現在、ポートアイランドと市街地の交通手段は自動車(マイクロバスを含む)のみであるが、施設の建設が進むにつれて、何らかの公共輸送機関が必要である。将来の交通手段として、自動車、マストラ(鉄道、バス)、二輪車の3つ

を想定して交通機関分担率を都心流入の手段から推計し、各分担トリップを計算すると、自動車38%（約47,000トリップ）、マストラ57%（約70,000トリップ）、二輪車5%（約6,000トリップ）となる。さらにマストラのピーク時交通量を推計すると、市街地から島内に流入する片方向で約10,000トリップ/時（朝のラッシュ）の集中が予想される。

以上の計算で求められた1日7万人、ピーク時1万人の需要を既存交通手段のバス、地下鉄で考えた場合、バスではピーク時に30秒に1台の割合で運行する必要があるが、市街地側の接点となる空間確保が非常に困難であるばかりか一般路面交通への影響も大きな問題となる。さらに運行時隔、道路状況等から定時性の確保など運営上困難な問題が予想される。一方、鉄道の場合には、輸送能力としてはかなりの余裕はあるが、建設コストが高く、経営面から不相当と言える。この程度の需要は、図一2に示すBゾーンの需要に相当し、既存の交通システムでは効率的に運用できない部分であると考えられた。

一方、ポートアイランド計画は、神戸市の中心的な新規プロジェクトであり、ポートアイランドには新中央市民病院や住宅、大規模公園、あるいは国際的な取引や交流の場としてのホテルや会議場、展示場、神戸のファッション産業を育てるファッション施設などの計画が盛り込まれており、こうした各種施設の立地にあわせ、十分なサービスを提供しうる都市交通施設が望まれている。

以上のようなことから、低公害であり路面交通の混雑を緩和し、交通事故がなく、安全快適、かつ将来の無人化、自動化などを備えた新交通システムが21世紀の海上都市ポートアイランドには最もふさわしいという結論に至ったのである。しかし、新交通システムの建設費も、地下鉄よりは安いというものの多額の資金が必要であり、この全てを企業者が負担するとすれば、経営的には成立たないことは明白である。したがって、新交通システム建設の条件として、国の助成措置が必要となってくる。都市モノレールについては、建設省が「都市モノレールの整備の促進に関する法律」（昭和47年）に基づき、都市モノレール建設のため道路整備事業に対する補助制度（通常の道路改築と同様に道路整備緊急措置法<道路整備特別会計>により%の国庫補助を行う）の検討が進

められ昭和49年度予算から発足したが、このモノレールの補助制度に準じて新交通システムも国庫補助の道が開かれた（昭和51年度）。また、神戸新交通ポートアイランド線のルートは、臨海部は臨海地区内にそのルートが入るが、運輸省と建設省の協議により、運輸省も、この新交通システムの道路部分を港湾施設（臨港交通施設）として国庫補助を認めた（昭和52年度）。これにより神戸新交通ポートアイランド線の建設が現実に向かって大きく前進したのである。

一方、新交通システムの経営主体については、都市モノレールの採択基準に準じて、経営者が地方公共団体又はこれに準ずるものである必要がある。公営か第3セクターかという選択については、①現在の公営事業の経営状況が良くないこと、②第3セクターの方が効率的かつ弾力的な経営が行えること、③ポートアイランド線の完成により受益する市内企業等の資本参加が第3セクターでは可能なこと等の点から、第3セクターとし、昭和52年7月に「神戸新交通株式会社」が設立された。

神戸新交通ポートアイランド線計画概要

①計画諸元とルート

計画諸元は次のとおりである。

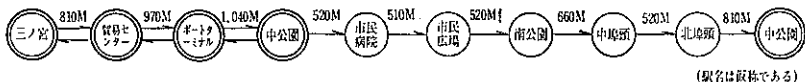
区 間：国鉄三ノ宮～ポートアイランド

延 長：6.4km（複線部2.9km，単線部3.5km）

駅 数：9 駅（複線部 4 駅，単線部 5 駅）

駅間キロ程：図—6 参照

図—6 駅間キロ程



構 造：全線高架構造

建設期間：昭和52年4月～昭和56年3月

動 力：電気方式（三相交流600V）

案内方式：側方両側案内方式

最小曲線半径：30m

最急こう配：50‰

乗客：終日68,000人/日、

ピーク時1方向10,000人/hr（昭和60年度以降）

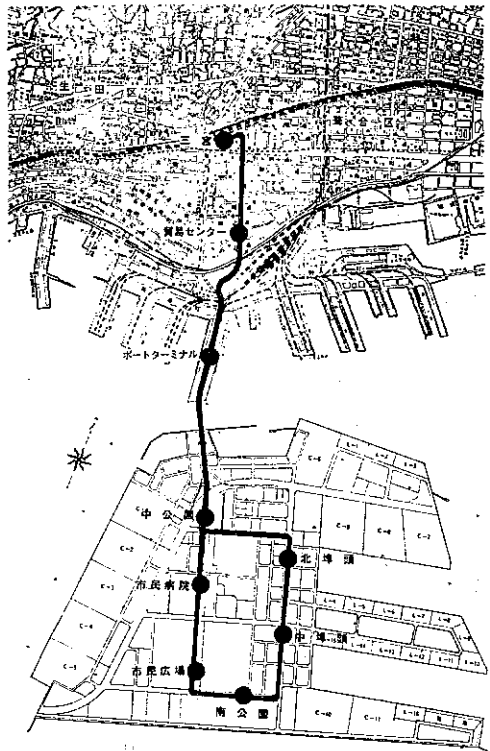
ルートは国鉄三ノ宮駅を起点として複線で都市計画道路磯上線(国道2号線)を南下、貿易センタービルの東側を通過し、阪神高速道路、国鉄浜手バイパス、国鉄神戸臨港線、ハーバーハイウェイと立体交差し、新港第4から現在の神戸大橋と平行に新橋を建設してポートアイランド内に入る。そして島内を、単線で1周し、再び新港第4突堤から国鉄三ノ宮駅に帰る計画としている(図-7参照)。

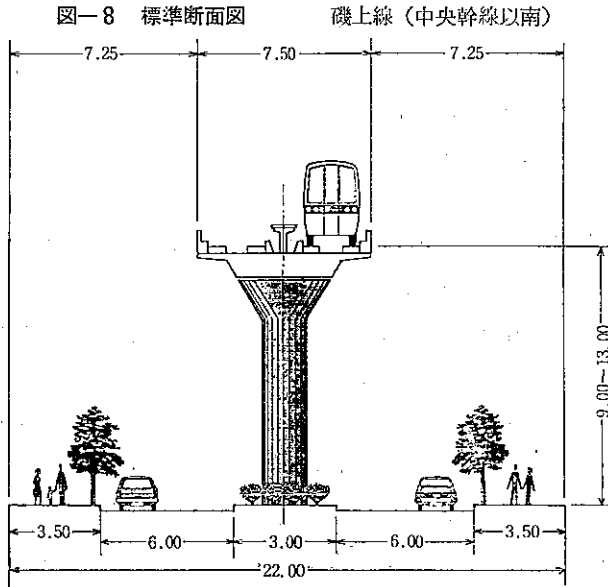
駅は三ノ宮駅のほかに市街地部には貿易センタービルの北側磯上線の道路上と新港第4突堤内ポートターミナルの北側の2駅を、ポートアイランド内に「中公園」、「市民病院」、「市民広場」、「南公園」、「北埠頭」の6駅を設置する予定である。なお、路線の幅員は複線部で約7.5m、単線部で約4.3m、高さは平均約9mで、複線部の標準的な断面は図-8のとおりである。

② 建設主体

神戸新交通ポートアイランド線の建設については、下部構造

図-7 路線図





（基礎、支柱、けた）は公共事業として市が建設し、車両、信号、通信施設等の建設と運輸事業は会社が行うこととなった。なお、公共事業分については臨港交通施設としての港湾整備事業（運輸省）区間（単線1,930m、複線1,100m）と都市施設（道路）としての街路事業（建設省）区間（単線1,550m、複線1,780m）とに分けられている。

③ 機種

昭和49年12月に「神戸市新交通システム機種選考委員会」を設置し、新交通システムポートアイランド線に適用する機種の調査を行い、KCV（川崎重工業）、KRT（神戸製鋼所）、MAT（三菱重工業）、NTS（新潟鉄工所）の4機種については問題点が少なく、導入の可能性があるという報告を得た。

上記報告をうけて市としては、地元企業育成の立場から上記報告中の地元3社（川崎重工業、神戸製鋼所、三菱重工業）の粋を結集した3社共同開発の方針を打ち出し、可能性を検討した。各社の分担は車両、分岐、車庫については側方両側案内方式の実績のある川崎重工業が、電力、信号については電気の実

績のある三菱重工業が、通信、駅務については沖縄で営業実績をもつ神戸製鋼所が行うということになった。そして各社が互いに持っている特許やノウハウなどを公開し合い、KNT（神戸・ニュー・トランジット）システムという独自の開発を行うこととなり、目下作業中である。

④ 車両及び総合管理システム

車両の定員は75人、1列車は6両固定編成であり、車体はアルミ合金を主体として軽量化をはかっている。

案内方式は、側方面側の案内レールにより車両を案内するものであり、操向装置は走行輪4輪が操向し前後軸は各々独立している。

走向輪には、騒音の軽減、乗心地の向上のためゴムタイヤを使用し、また、分岐は側方面側案内方式に適合した浮沈式分岐器を用いている。

KNTシステムは自動運転による省力化をめざしているので、車両には自動列車制御、自動列車運転の車止装置を搭載し、中央からのコンピューターの指令により、出発・走行・停止等の制御を行う。また、異常時の際は、手動運転装置による手動運転も可能である。

総合管理システムは、(1)運行管理、(2)電力管理、(3)車両基地管理、(4)駅管理(5)データ管理の各サブシステムから成り立ち、各々の設備を効率よく総合的に運営することを目的としている。本システムは、意志決定を必要とする部分を除いてコンピューターなどを用いて極力自動化を行い、遠隔制御、監視修正機能をとり入れて迅速、正確に処理することとしている。

⑤ 運転計画

ポートアイランド線の利用者は、昭和60年度に、終日68,000人、ピーク1時間（最混雑区間）で約10,000人が見込まれている。これらの輸送需要に対処するために、次のような運転を計画している。

営業時間：5：30～23：30

運転間隔：ピーク時 2.5分

オフピーク時 5分

表定速度：約22km/h

所要時間：三ノ宮→市民広場（約10分）

三ノ宮→ポートアイランド→三ノ宮（約25分）

今後の問題点と課題

① 法体系および各種基準の整備⁽⁵⁾

新交通システムは、文字通り新しいシステムであることから、従来の法体系の中で、明確な位置づけが与えられていないため、種々の問題点がある。例えば、道路法上の解釈においては、インフラストラクチャー部分が、道路本体とみなされるが、その母体である道路の種別により管理区分が分断され、建設や維持管理の際に、体制や費用負担の点で問題を内包することとなる。また軌道法との関係では、本来軌道法が路面電車を対象として制定されたものであるから、維持修繕義務等、新交通システムの実体にそぐわない部分が多々ある。今後、新交通システムに関連して各種関連法規及び基準の整備が望まれる。

② 補助制度の拡大

新交通システムの建設費は、地下鉄よりは安いですが、莫大な資金が必要となることは前述のとおりである。現在、いわゆるインフラ補助方式により、インフラストラクチャー部分について、全体事業費の44.9%の範囲で国庫補助（補助率%）がある。これは地下鉄に対する国庫補助に準じて行われるものであるが、それでも経営者の負担は少なくはない。今後建設費の補助率の拡大とともに、運行、維持管理に対する補助制度の確立が望まれる。

③ 都市計画との関連

新交通システムが大量輸送機関の補完的機関として都市計画立案の時点から都市計画の中に組み入れられなければならないという点である。すなわち、土地利用、街路計画、沿線の建築物、再開発、環境との調和、新しい都市景観の創造などの面からの検討が重要であり、また、関連の都市計画事業と新交通の事業が一体的に進められなければならない。

現実には街ができてから交通問題にぶつかり、「地下鉄もバスも駄目だ。新交通システムなら……」という発想になりがちであり、ポートアイランド線の

場合もその例にもれず、ルート選定等非常に苦慮している。

④ 自動運転

新交通の最大の特徴は自動運転である。経営上からも自動運転と無人化による省力化は最大の目玉である。

問題は、鉄道やバス等のラッシュ時にみられる混雑が新交通ポートアイランド線でも予想されるが、支障なくこれに対応できるかということである。まず最初は添乗員が乗り、その間に乗客が自動運転に慣れてから自動運転に移るという考え方が多いが、一面添乗員の再配置も考えておく必要があり、当初から綿密な計画を立てておくべきであろう。乗客に新交通の車両をはじめとする装置全般が安全であることの確認を目で見、乗ってみて安心感を得るような配慮がなされなければならないと同時に、在来の交通手段よりも優れたサービスができるシステムであるというPRなど、積極的な取り組みを行い、利用者の協力を得る必要があると考えている。

以上、簡単であるが現在まで作業を進めて来て気がついた点の一部を紹介した。

む す び

神戸新交通ポートアイランド線建設事業は大阪南港新交通システム(大阪市)とならんで日本初のパイロット的の事業としていま始まったばかりである。

筆者の非力から首題の意を十分に言い尽くせなかったが、大意をご理解いただき、いささかなりとも新交通についての関心を高めることの一助になれば、いわば引出しの役割を果たすことができるならば、望外の喜びである。今後とも皆様方のご理解、ご支援をお願いする次第である。

参 考 文 献

- (1) 八十島義之助 ; 新交通システムとその問題, 環境創造第20号
- (2) 運輸技術審議会 ; 新交通システムの技術評価およびその開発方策に関する中間報告, 1971. 12.
- (3) 技術評価局(米国) ; AUTOMATED GUIDEWAY TRANSIT, 1975. 6.
- (4) 神戸市 ; 新・神戸市総合基本計画, 1976. 10.
- (5) 建設省近畿地方建設局; 新交通システム導入の課題, 1976. 8.

はじめに

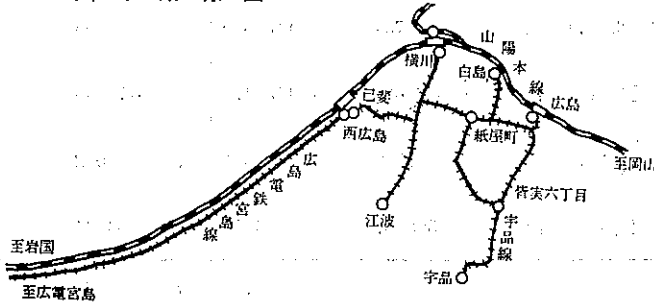
都市における大量輸送機関を考えると、バス、地下鉄のほか路面電車を忘れることはできない。つい先頃、京都市の市電が廃止となり、路面電車がまた一つモータリゼーションの波に押し潰された。このような厳しい状況下において、健全な経営を行っている広島電鉄株式会社の路面電車事業(軌道事業)について、現地へ赴き、健全経営のひけつと現在及び将来の問題点を探ってみた。

1 広島電鉄・軌道事業の概要

広島電鉄株式会社は、明治43年、広島電気軌道株式会社として設立(広島電鉄株式会社は昭和17年設立)され、その後地方鉄道(宮島線)、市内バス、郊外バスと営業を拡大した。原爆により壊滅的打撃を受けたものの、即時復旧され、後、観光、不動産事業等を加え、53年3月末現在、資本金9億円、従業員2,211名、鉄・軌道34.9km、自動車1,291.3kmの営業キロ、車両数、鉄・軌道139両、自動車626両を有している。

軌道事業は、営業km、18.8km、車両117両(53年9月末)、図-1の路線を

図-1 路線図



出典：日産自動車㈱「よりよい交通環境を求めて」

表一 軌道運輸成績比較表

△印は減を示す

期別 種別		単位	当期 (52.4~53.3)	前年度 (51.4~52.3)	増減	増減比較
営業日数		日	365	364	1	0.3%
期末営業杆		杆	18.8	18.8	0.0	0.0
走行杆		"	4,074,992.0	4,081,100.8	△ 6,108.8	△ 0.1
乗車人員	定期	人	11,033,706	11,307,237	△ 273,531	△ 2.4
	定期外	"	28,654,124	28,848,733	△ 194,609	△ 0.7
	合計	"	39,687,830	40,155,970	△ 468,140	△ 1.2
運輸収入	旅客収入	定期	円 436,577,840	409,704,231	26,873,609	6.6
		定期外	" 1,890,844,762	1,713,897,075	176,947,687	10.3
		計	" 2,327,422,602	2,123,601,306	203,821,296	9.6
	運輸雑収	"	112,975,965	99,884,704	13,091,261	13.1
	合計	"	2,440,398,567	2,223,486,010	216,912,557	9.8
一日平均乗車人員		人	108,734	110,319	△ 1,585	△ 1.4
" 運輸収入		円	6,686,023	6,108,478	577,545	9.5
一車一杆平均 輸送人員		人	25.9	26.1	△ 0.2	△ 0.8
" 運輸収入		円	598.87	544.83	54.04	9.9

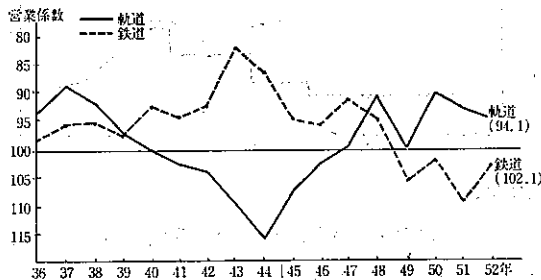
出典：広島電鉄第69回事業報告書

7系統により運行している。昭和52年度の概要は表-1のとおりである。また収支については、鉄道（宮島線）との合併であるが、収益 3,343百万円、費用 3,218百万円で、125百万円の黒字となっている。後に述べる営業係数から軌道の収支を逆算すれば、収益は2,440百万円、費用は、2,297百万円、差引 173百万円の黒字を計上している。

(1) 営業係数及び乗車人員の変遷

軌道の営業係数（費用／収益）の変遷を図示したものが図-2である。昭和

図-2 部門別営業係数



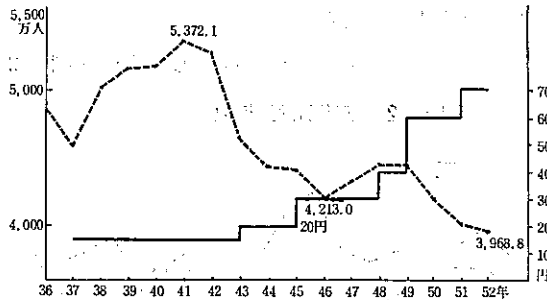
36年市内バスが営業を開始して以来、昭和37年に若干良くなるものの、以降昭和44年まで凋落を続け、同年には、営業係数115、すなわち、100円を稼ぐのに115円の費用を必要とするまでになった。要因は、モータリゼーションによる運行の遅れである。他の大都市にあってもこの頃、同様の理由で、次々と市電が廃止されていったが、広島電鉄にあっても、社内で軌道廃止の方向が検討されていたのである。

この後、ワンマン化をはじめとする企業の内部努力も奏功し、昭和45、46年と2カ年間営業係数が好転するとともに、昭和46年自動車の軌道敷内乗入れが禁止されるに及んで、軌道廃止の方向は遠のいた。昭和47年には営業係数も100を割り、現在まで、収益をあげている。

この間の乗車人員及び料金の動きについてみると、乗車人員は41年の5,372万1千人（年間）を頂点として、昭和44年まで急激な下降線をたどっており、昭和45年小康を得るものの、運賃値上げもあって、昭和46年には、4,213万人

となり、ピーク時と較べて1,000万人もの減少をみている。昭和46年の自動車の軌道敷内乗入れ禁止によって運行速度が上り、昭和48年には250万人近い乗客の増加をみるが、昭和49年10月の50%の運賃値上げ以後減少し、昭和52年は3,968万8千人と史上最低となっている(図一3)。

図一3 乗車人員料金比較図



2 経営改善努力の跡

なお、図には表わされていないが、今年度(53年度)の実績は、昨年度に較べ若干の増加になる見通しとのことである。一時は、廃止まで考えた軌道事業が、奇跡的に回復し、今日、利益を計上することができている裏には、種々の経営改善努力の跡がみられる。

(1) 鉄道(宮島線)との相互乗入れ

広島市の都市化の進展に伴い、人口が周辺地域に移動していった。広島電鉄では、西部地域に地方鉄道としての宮島線を有していたが、己斐駅(軌道)での乗替えが必要だということもあって、宮島線沿線の人々は市内に直結するバスを利用することが多かったのである。そこで、たまたま軌道幅、架線電圧が同一であった鉄道線に路面電車を乗入れ、市内と西部地域との直通運転を開始することとなった。このため、鉄道の高いプラット・ホームに並べて、路面電車の低いプラット・ホームを設置し、設置の終わった区間から、昭和33年より直通運転を始めたのである。当初、朝のラッシュ時のみであったものを昭和37年には昼間、夕方へも拡大した。この結果モータリゼーションの深刻化する中で昭和41年まで乗客数を増加することに大きく寄与したのである。

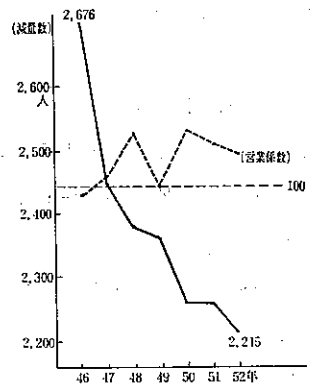
(2) 減量経営

営業係数の悪化した昭和40年前後から経営の減量化が進められたが、減量化の大きな柱は2つ存在する。1つは、昭和44年12月以降順次実施されたワンマン化一車掌廃止であり、他の1つは、非乗務員の減量であった。

ワンマン化による減量は、人員面では133人であるが、車掌の削減数はこれより大きい（ワンマン化に伴い、運転士の増員も実施されているため差引数としてこの結果になった）。また、ワンマン化に先立ち、41年から現金による料金の直接払いとなったため、キップ製作のための費用も当然のことながら減少している。非乗務部門については、非乗務員、事務者ともに厳しい減量作戦が進められた。いくつかの例をここに紹介すると、まず、事務者にあつては、電車部に、かつて、技術部として車両課、電気課、保線課があり、課長の他3～5名の事務者が在籍したが、現在は技術課1課に統合され、課長の他事務者5人と5割を越える数が減らされている。つぎに、非乗務関係では、ポイントの自動化によって、5ヵ所のポイントのうち4ヵ所（1ヵ所平均2.6人）を廃止し、車両保守では、3ヵ所の車庫工場に140名程度在籍した者を87名に、変電所は1ヵ所からの6ヵ所の変電所を集中管理することによって、12名を5名に、また、保線作業は、外注に切替えることによって45名程度を28名にそれぞれ減量を行ったのである。軌道事業のみの減量の年次経過は把握できなかったが、広島電鉄全体の減量経過を事業報告書から、拾

い、軌道事業の営業係数と比較したのが、図一4である。この図により直接比較を行うことは多少問題があるが、昭和48年以降運賃値上も2回実施されているものの、乗客数は減少をみせておりその中で営業係数が上昇するのは、減量努力の寄与するところが非常に大きいといえるのではなからうか。経営規模の縮小にみあった減量化がはかばかしくない公営企業と広島電鉄のそれとを比較した場合、私企業の厳しさがよ

図一4 減量・営業係数比較



くわかるようである。

(3) スピード・アップ対策

軌道事業が、多くの都市においてもモータリゼーションに道を譲らねばならなかった最大の要因は運行速度の低下であった。宮島線への乗入れにより増加した乗客も、道路混雑、信号機の増加によって、運行速度が低下し、乗客数が年々減少することとなったのである。このため、軌道敷内の自動車乗入れ禁止を県警に要望を続けたのである。県警にあっても、路面電車の意義を評価し、昭和46年図一1の皆実六丁目～宇品間を除き、軌道敷内の自動車通行禁止が実施されたのである。この背景としては、広島市が戦災により廃虚と化し、戦後の都市計画によって道路幅員が確保されていたという有利な都市条件が存在した。ルポに際し、路面電車に4度乗車したが、自動車の側にあっても交通秩序が非常によく守られていた。他方、バスにあっても、優先車線が確保されているが、橋の多い広島市内では、橋ごとに、道路幅員が狭くなるため、優先車線が止切れることになる。このため、バスの優先措置よりも、路面電車の優先措置の方が運行速度のアップにはより大きく貢献していることとなっている。

皆実6丁目～宇品間は道路幅員が狭いため、タクシーの軌道敷内乗入れが許可されているが、この区間については、他の運行速度アップの措置が実施されている。昭和49年から実施されている路面電車優先信号装置がそれである。路線の皆実6丁目、宇品に、感知器（トロリー・コンダクター）を設置し、電車がこの点を通ると以後の信号が電車の運行を妨げないように、信号の変るのが電車の速度に合わせてセットされているのである。この装置は全国でも初めてであり、トロリー・コンダクターは、当初、広島電鉄において、自社開発したものであった。このような広島電鉄の努力、県警の協力によって、運行速度がアップし、昭和46年～49年にかけて乗客数の増加をみたのである。

(4) 乗客サービス

電車運行のスピード・アップは、最大の乗客サービスではあるが、これ以外にも、多くの工夫がみられる。広島路面電車をみて驚くのは、いろいろな型・色の電車が走っていることである。旧神戸市電、大阪市電、西鉄、京王軌

道，加えて，広島電鉄本来の車両と種類が多い。それらの色彩も，広島電鉄以前に彩色されたものがそのまま使われている。近く，京都市電も仲間入りするとのことであった。車体保護のため，当然に塗替えは実施されており，費用としても全く変わらないわけであるが，広島への旅行客へのサービス，マニアへのサービスとして，従前の色彩のままで使用しているとのことであった。色彩の面では，車両全体を広告にしているものに出会った。専売号として，電車の車体全体に専売公社の宣伝が施されていたが，少しも奇異に感ずることがなかったのは，マチマチな色彩の電車が走っているメリットといえるのであろうか。ちなみに，117両の車両の内訳を示すと，旧大阪市電39両，旧神戸市電29両，広島電鉄36両，旧西鉄7両，旧京王軌道6両と7割近くが移籍車両である。

次は，電車到着表示灯の設置である。地下鉄では，電車の動きが不明のため「次の電車は〇〇駅を出ました」という表示をし，乗客に，次の電車がいつ頃来るかを知らせるサービスを行っているが，見通しのよい路面電車においてもカーブのあるところでは電車の動きが不明となる。このため，地下鉄と同様の表示灯を設置し，トロリー・コンダクターによって，「まもなく電車が来ます」という表示が出来るようになっている。停留所端に設けられ，四方から見る事ができるように四面に表示が出されている。

また，観光客用へのサービスとして，広島駅など始発停留所に，各観光地への路面電車を利用した「電車運転系統案内図」を配置し，月5,000～6,000枚が利用されている。

3 問題点と対応

以上，みて来たように，種々の経営努力がなされているが，図一3に見たごとく，昭和49年以降大幅に乗客が減少したのは何故であろうか。その要因について，広島電鉄では次のように分析している。「①景気変動によるもの，広島は造船と自動車を工業の中心にもっており，これらの不調が乗客の減少となっている。②都市のドーナツ化によるもの，都心人口が北部あるいは西部の新開発地域に移住し，スーパー等の商業施設が周辺地域に立地したため，中心部の

繁華街に人が出て来ず、市民移動が減った。③マイカーの増加によるもの、北部地域への人口移住に対応する輸送施設整備が遅れたため、国道を利用するマイカーが増大し、都心部での車両数の増加、それに伴う信号機の増設により、電車運行速度が低下し、マイカーによる乗客の減と、スピードの低下による乗客の減少がみられる。」ことに3番目の要因については、国鉄可部線が存在するが単線であり、輸送能力が小さい。また、国道も一本（191号線）しかなくこの国道がパンク寸前で、広島県・市としても対応が急がれているところであるが、現在、地下鉄線の新設、国道の拡幅と新交通システムの導入が検討されているようではあるが、具体化はしていない。

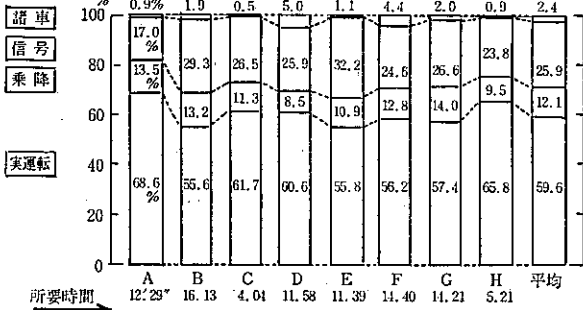
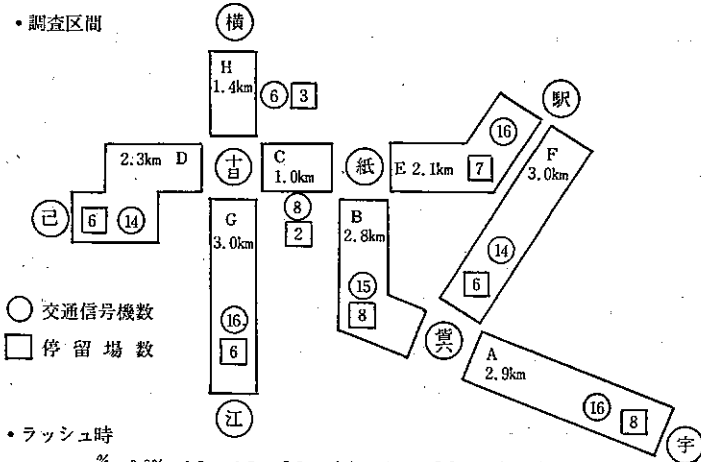
(1) 運行速度の低下

ドーナツ化現象の急速な進展に伴ない大量輸送機関網整備の遅れは、マイカーを増大させ、一層この問題を深刻にしているが、マイカーの都心部への乗入れは、都心の輸送にも大きな影響を及ぼしている。交通安全対策としての信号機の増設がそれである。

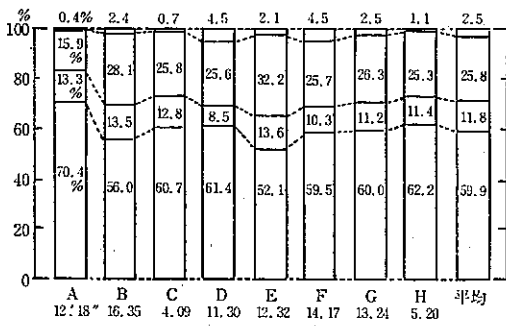
広島電鉄では毎月電車運行速度の調査を行っているが、昭和52年1年間の運行所要時分の平均を示したものが図一5である。調査区間のB、Eは広島市の中心であるが、この区間の信号待ち時間は実に運行全所要時間の3割に及ぶ、ラッシュ時平均速度も10km/h程度に落ち込んでおり、広島電鉄をして「これはもう乗り物ではないです。歩くよりちょっと速いだけですから」と嘆かせる程の状況である。一方、調査区間のA、すなわち、先に、優先信号を紹介した皆実六丁目一宇品間は、ラッシュ時でも運行全所要時分中信号待ち時分が17%、オフラッシュ時では15.9%と、B・Eと較べて半分程度となっている。この差は、条件の似かよったAとBの運行全所要時分の差の約4分として現われているのである。

広島電鉄としても、市内全区間に優先信号制度の採用を希望し、県警にも要望しているようであるが、皆実六丁目一宇品間以外の信号機はコンピューターによる管制がとられているため、早急な実現は困難なようである。しかしながら、県警にあってコンピューター管制への電車運行の導入についての研究を

図一五 所要時分（発・着）の内訳割合比較表



● オフラッシュ時



するなど積極的な対応がみられるとのことであった。

(2) 人口増大

広島市の都市化の進展は前述のドーナツ化と大量輸送機関の問題を招来したのであるが、同様、人口規模と大量輸送機関についても興味ある問題を提起している。

40年頃の急激なモータリゼーションの結果、路面電車が存続し得た都市の規模について次のような意見が聞かれた。「路面電車が残った都市は、鹿児島熊本、長崎、福岡、北九州、広島、岡山、松山、高知、札幌等であり、首都圏や京阪神の大都市は既にそのほとんどが路面電車を失っている。これらの都市はいずれも同規模程度のものであり、人口40～50万人前後（当時）の都市である。大都市にあって、路面電車が廃止されていたのは、単に経営の失敗というだけでなく、都市としての要素、都市の規模という制約条件があったのではないか。中都市に路面電車が残れる体質があったのではなかろうか」。確かに、モータリゼーションの進展は、大都市になる程加速度的な増大を示すであろうから、この指摘は当を得ていよう。モータリゼーションと路面電車との共存の限界点が人口規模では40～50万人ということになるのであろうか。

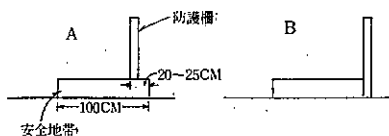
40年当時に残りえた都市のうち、現在、福岡市の路面電車が廃止が決定され、昭和50年以降、広島電鉄にあっては乗客数が減少傾向にある事実は、モータリゼーションとの共存の限界点を双方の都市とも超えたが故に招来した結果なのであろうか。広島市・広島電鉄にとって路面電車と都市規模についての相関が今後解明されなければならない問題ではないだろうか。

(3) 社会的責任と私企業

都心部での交通混雑に伴い広島電鉄にあっては乗客サービスとして、安全対策の強化が考えられている。その一つは、停留所（安全地帯）への防護柵の設置、他の一つは停留所に接する横断歩道の拡幅である。

防護柵の設置については、現行法規では、図一6のAに示すように安全地帯内に入れて柵を設置しなければならない。しかしながら、安全地帯の幅員は1 mしかなく、柵の幅もいれて20～25cmも安全地帯が減少し、狭い安全地帯がま

図-6 防護柵



すますます狭くなる。このため、Bに示すごとく、安全地帯の外側への安全柵のとりつけを道路管理者と交渉中とのことであつた。また、この防護柵は、歩行者保護のため歩道に設置する防護柵と同趣旨のものであり道路管理者が設置すべきであると主張する。

図-7 バス右折の停車禁止措置

停留所に接する横断歩道の幅は、バスの右折に対する停車禁止措置を参考にしたものである。この措置は図-7に示すように差点直前にあるバス停に停車し、次に右折しようとする時、車線を変更しなければならない。このため、交差点の前に停車禁止の地帯を設け、バスの右折を容易にした措置である。路面電車の乗降客は、横断歩道を通り、歩道に向うのであるが、ともすると安全地帯の途中から歩道に向うことが多い。ことにラッシュ時はこの傾向が強い。しかしながら、現在の安全地帯と歩道の設計は図-8のAにみるように安全地帯の最先端に横断歩道が接するようになっている。従つて安全地帯の途中

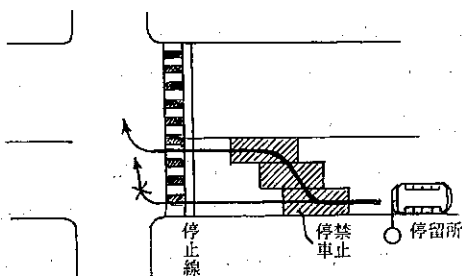
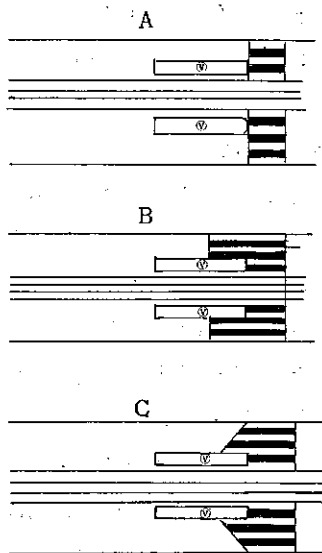


図-8 横断歩道改善図



から歩道に向う人達は非常に危険であるといえる。このため、同図、Bにみるように、横断歩道を拡幅し、乗降客の安全を図ろうとするものである。バスの右折において可能となったものであり、同様の停車禁止措置が可能であろうという論拠である。同図Cは、Bのように拡幅できない場合の次善の策としての考えである。

このような乗客への安全対策以外にも、乗客サービスとして、停留所に上屋を設置することが考えられている。バス停には、一部軽油税の還元で上屋がつけられているが、主要な停留所に同様のサービスをしようとしているものである。しかしながら、これについても、道路管理者の許可が必要であり、長崎市では実施されているものの広島市では、自動車からの見通しが悪い、との理由で難行している。

これら種々の対策が難行する原因について、「広島電鉄株式会社は私企業であり、私企業が乗客の安全対策—市民の利便を考えたとしても、行政庁としては、それを許可すると、サービスの向上=広島電鉄の利益向上=私企業に対する行政庁のテコ入れ、といったことに見られ、他からの批判が強いためであろう。」との意見にみるように、私企業として、大量輸送という社会的責任を担うジレンマ=悩みを訴えている。

おわりに

広島電鉄をルポし終えて感ずるのは、私企業の果す公益の限界ということである。人口の都市集中とドーナツ化が進んでも地域の人口を輸送する新たな投資は私企業としては限度がある。また、2～3の例はあるが、これら地域の開発者から開発者負担を徴し、大量輸送を行う手法を採ることは困難であろう。他方、先に問題点として指摘したように、私企業であるために公益を意図しても私益として結果し、企業、行政庁もそのジレンマに悩まねばならないのである。ことに広島市のように公営交通事業を有せず、広島電鉄軌道事業のような市域内に限定された大量輸送機関に輸送問題を依存する場合、新開発地については、開発者負担の徴収を市が行い、それを基金とし、民間企業からの出資も

募り施設建設を、そして、その経営は民間に委せるといった新しい企業と行政の関係が樹立されねばならないであろう。また、都市交通について、路面電車、バス等輸送機関の機能の明確化、企業、行政の関係の明確化が図られなければならない。

私企業の公益性に一線を画することはむずかしい。広島電鉄にあっても、軌道事業のジレンマが存在する一方で、過疎バスの収支差額補助を関係町村から受けているのである。しかしながら、他の公営交通事業の現況をも併せ考えるとき、市民の交通機関を、だれが出資し、だれが経営し、だれが維持する（市民の足を守る）か、そして、どのように行うかが、今、検討されねばならないであろう。

広島電鉄の軌道事業にとって、将来の強敵は自転車であるという。マイカー、自転車とも市民が自ら利用するものであり、それらが都市における大量輸送機関を圧迫し、圧迫しようとしている。都市における大量輸送機関が必要であるとするならば、市民自らが自らの足を放棄することがないよう、利用者はもちろん、関係者が集まり、十分な検討が、早急になされる必要があるのではなからうか。

財政自主権Ⅰ（課税自主権 その1）

宮 崎 辰 雄

（神戸市長）

1 財政自治権をめぐる

地方自治権の内容として、財政自主権は自治立法権と並んで、地方自治権の中核的権限といえる。ところが自治立法権に比べて自治財政権への意識はどちらかというと稀薄である。その理由は財政をめぐる問題は、このような法律的権限の問題よりも、税源の再配分とか財源調整措置の改善とかの制度改革へ関心が傾斜しがちであるからである。たしかに地方財政にとってこれら税財政措置をめぐる財源の問題はきわめて重要であるが、地方自治体はその独立性を発揮していくためには、確固たる財政運営への心構えが不可欠であり、それは各自治体が基本的には財政自主権をもっていることによってはじめて可能となる。

なぜなら国から与えられた財源、画一的制度、そして完全な中央統制の下にあっては地方自治にふさわしい財政運営などはのぞめない。したがってどのような国においても、地方自治体に全く財政自主権を認めない国はないといえるが、それぞれの国においてかなりの差がみられる。たとえば、フランスは戦前の日本とほぼ同じような中央統制化にある。ことに予算編成にもなう県知事の認可、強制予算制度は、各国にみられない中央統制の表われといえる。

反対に、完全な財政自主権を認める国もない。イギリスにあっても地方税を独自に創設することはできないし、起債にも政府の認可が必要である。また、アメリカにあっても地方税の創設について州憲法・州法の制約があり、地方債の発行にも限度額が限られるなどさまざまな制約条件がある。

もっともこの点は自治立法権についても同じで、地方自治体がどれほどの財政自主権を有すかどうかは、法律の規定、判例、そしてそれぞれ自治体が、財政自主権をどのように活用しているかによって決ってくるといえる。これまで

もふれたように財政自主権もまた、歴史的所産といえる。

さて財政自主権とはどのような権利であるかは、自治立法権よりも明確でないが、財政自主権とは、地方自治体が自治権にもとづいて、その事務処理に必要な財源を調達するため、自ら必要な財源を調達し、かつこれを管理する権能をさすといえる。自治財政権の内容は財政権力作用と財政管理作用とに分けることができる。

財政権力作用としては、地方税の賦課徴収、分担金の徴収、使用料および加入金の徴収、手数料の徴収、財政上の強制執行、財政上の罰則等があり、財政管理作用としては、予算の調製および議決、債務負担行為、予算の執行、地方債の起債、現金および有価証券の保管、財産の管理および処分等がある。

自治財政権のなかでも特に論点となるのは、予算編成権、課税権、起債権などにもなう対中央政府との関係における制約である。そして今日、問題となるのは課税権、起債権である。

なぜなら予算編成権はたしかに財政自主権の中核的権利であるが、フランスなどをのぞいて先進諸国では消滅しつつある中央統制手段であるといえる。個々の課税、起債についてはともかく、予算そのものまでも中央省庁またはその出先機関としての知事の認可を要するという制度は、前近代的といえ財政自治の視点からは全面的な廃止がのぞましく、また、この点において中央の統制権と地方の財政自主権が対立する理論的課題を現に提供しないといえる。

そのような意味からは、財源調整措置にもなう中央統制のほうが、今日でははるかに重大な問題が存在している可能性がある。ただ、アメリカの一般歳入配分（General Revenue Sharing）、イギリスのレート援助交付金（Rate Support Grant）西ドイツの一般的財政交付金（Schlüsselzuweisung）は、いずれも、わが国の交付税のように、個々の支出事業の実績を配付・交付の基準としている要素は少なく、人口、所得水準、税金などいわば一般的経済指標を主たる交付・配布基準としている。

そのため日本にみられるように、交付税によって自治体の支出を政策的に特定事業へ誘導しようとする統制力は弱い。したがって、財源調整措置がその配

分・交付過程をつうじて、地方自治体の財政自主権を制約する要因はかなり小さいといえるのではなからうか。

また、このような財源調整措置である一般的補助に対して、いわゆる補助金としての特定補助は、各国にあっても財政制度上、大きな問題であり、運用の如何によっては、財政自主権を侵すおそれは十分にある。そのため、イギリスにあっては、特定補助金を一般補助金であるレイト援助金への吸収が急速に進行している。また、アメリカでも個別的補助金 (Flat Grant) から包括補助金 (Block Grant) へ、さらに、先にふれた歳入分配制度へと改革されつつある。

2 西ドイツの課税権

ただ、財政自主権の法的根拠は、自治立法権よりもその根拠を見出しがたい。わが国の憲法でも地方条例制定権についてはふれているが、財政権、または課税権については明文の規定はない。この点、西ドイツにあってもほぼ同じといえるが、課税自主権の具体的な結果としての対物課税権については規定がある。ボン基本法第28条第2項は、「市町村は、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を、自己の責任で規律する権利を保障されなければならない市町村組合も、また、その法律上の任務の範囲内において、法律にしたがひ、自治権を有する。」と規定されているのみで、条例制定権の明文の根拠はない。

ただ、基本法第28条第2項（「地域共同体のすべての事項」）は、通常、法律の範囲内とはいえ、地方自治体の全権限性 (Allzuständigkeit)、活動領域の全面性 (Allseitigkeit des Wirkungskreis) または普遍性の原則 (Universalitätsprinzip) を表明した規定といわれている。また、同条同項の「自己の責任で規律する権利」は、通常、自己責任 (Selbstverantwortlichkeit) を表わすものといわれており、全権限性とならんで地方自治権の本質を形成するメルクマールといわれている。

ただ、これらの地方自治権の表現が具体的にどのような権限を保障するかについては意見のわかれるところであるが、少なくとも、地方自治団体がその与

えられた行政目的・事務を遂行するだけの団体自治権を有し、それらの権利は区域高権 (Gebiets-oder Gemarkungshoheit)、組織高権 (Organisationsrecht)、人事高権 (Personalthoheit)、財政高権 (Finanzhoheit)⁽¹⁾、財産・公の施設等の管理・運営、経済活動の自由などを含むといわれている。このような見解は、各国の憲法、アメリカ・西ドイツなどの州憲法の解釈にあっても、与えられた権能を遂行する上で、合理的な範囲内での権能を有することは広く認められた解釈といえる。

そして財政高権の具体的内容として対物課税権が憲法上、規定されている。ボン基本法第 106 条第 6 項は「対物税の収入は、市町村に属する。……所得税および法人税のラントへの配分額中から、ラント立法によって定められるパーセンテージが、ともに市町村および市町村組合に属する。」と規定されることから、対物課税権、調整財源受給権は、憲法上、具体的に保障されているといえる。

また、28条第 2 項については、「市町村の重要な事務を予算法又は予算条例に基づく市町村予算により、自己の責任の下で自主的に処理すること、市町村の固有の任意的事務を遂行するために固有の税源を有し、新たな財源を開拓する権利を有すること、地方的事務に適した公課を課する高権 (Aufgabenhoheit)⁽²⁾を有することなどが導き出される。」といわれている。

この点、州憲法にあってもボン基本法と同じように、地方財政に関して市町村の課税権又は財政高権を保障し、同時に邦の地方財政に関する財政調整 (Finanzausgleich) の制度を定めたものが多い。たとえば、ノルドライン・ヴェストファーレン邦憲法第 79 条 (市町村税) は、次のように規定している。

「市町村は、その任務を履行するために、固有の税源を開拓する権利を有する邦は、立法の際にこの要求を斟酌し、且つ自己の財政上の給付能力の枠内で市町村間に亘る *übergemeindliche* 財政調整を保証する義務を負う。」

このように市町村が課税権を有すること、それが固有の権利であるか、憲法からの授權によるかは明かでないにしても、課税権を有することは憲法上の明文の表現があり明らかなである。その具体的内容については対物課税権だけとい

えるが、ノルドライン・ヴェストファーレン邦憲法第79条の「固有の税源を開拓する権利」とは具体的に何をさすかが問題となる。

考えられる権利としては「市町村の税創設権」である。市町村の税創設権と一般行政権との関係については、次のようにのべられている。

「この市町村の税創設権を、一般的な自治行政権から抽出する考え方は、立法例の展開及び判例、文献で代表的見解と符合している。市町村の税創設権は従って、連邦と州が基本法第105条に基づいて租税高権をもつと同じように市町村に属している租税高権の限定された現われと考えられる。

もし、税創設権が、その一般的自治行政に関する権利から生まれることを前提とすると、この権利を明文で規定している州法には、単に宣言的な性格がふさわしいことになる。

この市町村の税創設権の行使については、それに対応した明文の法規はそれでも意味がある。というのはそれがこの権利の存立についての紛争を無用にするからである。⁽³⁾」

しかし、税創設権がその一般的な自治行政権から導き出され、具体的な法の根拠、また、法律の規制のない限り自由に税創設権があるとする推測には大きな疑問が呈せられている。この推論の妥当性を判断する根拠は、自治立法権との関係からも導き出せるといえよう。

市町村の租税創設権が一般行政権から導き出せるということは、結局、地方自治体が条例制定権をもっているかどうかということであり、条例制定権の存在から、租税創設権も推定できるといえる。この点について、パーゲンコプフ(Hans Pagenkopf)は次のようにのべている。

「自治行政権の一構成要素としての租税高権を根拠にして、法律によって付与された租税と並んで新しい税を創設し徴収する自治体の権利は、市町村の租税創設権と称せられる。課税は、当然所有権の侵害を意味するものであるから、このような権利は第一に市町村の立法権力を前提とする。……全ての市町村制法上の市町村と市町村連合法法上の市町村連合には自治立法のための権利(条例制定権)が認められている。自治団体が租税又はその他の賦課金を規範制定によって住民に賦課する権限のあるときは、「租税自治」という形をとって現われる。租税創設権の第二の前提は、市町村の団体は公的賦

課金に関する立法及び規範の遂行に際しては、基本法又は州憲法の一般的原則（例、均一⁽⁴⁾の原則）の拘束以外に何らの特別な制限の下に置かれていないこととされている。」

このように市町村の課税自主権が一般行政権から導き出されるにしても、具体的な課税自主権の発動のためには、条例制定が必要とされること、また、州憲法、一般法の認められた枠内であることの制約がある。枠内というのは「一般的原則の拘束以外に何ら特別な制限の下に置かれない」ということを裏からいえばその拘束下にあるといえる。このことは次のような解釈によってさらにはっきりとしてくる。

「州憲法が部分的に市町村と郡に対してははっきりと固有の税や賦課金の徴収を許していることが示されている場合これによって、州憲法は大抵の場合、基本法第 2 章第 28 条で既に明らかとなったことを確認している。しかし、文言によってはこれらの州憲法の規定が、「新しい税」を規範化し徴収する市町村自治行政体の権利を含むかどうかは明らかにしてないこともある。大方の見解によれば、租税自治も固有税源の開発に関する権利と同じく、州法によって認められた税源を利用するか否か、どの程度利用するかは市町村と郡にとって自由であるということだけを意味している。この解釈は、例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州憲法第 1 章第 79 条からも明らかである。これによると市町村自治行政体に適当な租税条例の制定と特別な立法権限をなすものは、その都度、州法を必要とする。また、シュレスヴィヒ・ホルスタイン州法第 41 条によれば、「実物税及びその他の市町村税の収入」は「税法によって」のみ市町村と市町村連合にその事務の遂行のために権限を持つことが可能である。」⁽⁵⁾

したがって、市町村の税創設権については、憲法、法律の根拠を要するのみならず、その制約下にあるといえる。それは次のような事由からもいえる。

第 1 に、市町村が抽象的に税創設権を有するとしても町村の課税権は現行法制上、州法の拘束の下にたたざるをえない。たとえば、「バイエルンでは、市町村と郡は、市町村税法第 7 条によって、地方消費税を徴収する権利もっている。ラインランドファルツでは、地方税法第 5 条によって、財産税、取り引き税と地域的に限られた適用範囲をもった消費税を徴収する権限が市町村に属している。上述のような州法上の定めから、また、ある種の市町村の税創設権の限定が生ずる、例えば、間接税の徴収について市町村の権利だけが認めら

れると認識されるプロイセンでのように。それによって同時に、市町村の直接税に対する税創設は禁止されてしまう。そうした禁止は、どうしても認めざるを得ない。例え、市町村の税創設権が一般的な自治行政権から導き出され、それ故に、その存立についての推測が成り立つとしても、それはやはり“法律の範囲内で”という条項からくるこの自治行政権の制約に服するので、その故に州の立法による規定で制限されうるのである。⁽⁶⁾」

第2に、市町村の税創設権は地域的な税に限定されることである。

「市町村の税創設権に関する最も重大な、制限は、やはり今日では、基本法からくる。基本法によれば、連邦の立法者は、地域的に限定された適用範囲をもつ税を除けば、全ての税について競合的な立法権を有している。従って連邦の立法者が何らかの税目について法上の規制を働かせれば、その途端に、州も市町村も同じく自主的な法規制を禁ぜられてしまう。従って市町村の税創設権は、地域的に適用範囲を限定された税を別にすれば、始めから連邦の立法者の活動によって限界づけられている。⁽⁷⁾」

このような税創設権の必要性については財政的には、市町村の仕事の遂行はそれに必要な財源の存在にかかっていることから、人々は、連邦や州における同じように市町村も、課税によってその財政上の必要を充す一つの本来の権利をもっている、と考えられているが、基本的には一般的行政権から直ちに導き出されない。憲法の表現または法律上の規格化又は許容に基づいてのみ活用されるものといえる。しかも課税権が競合する場合、連邦、邦の課税権が優越することは立法権の場合と同様である。すなわち、「租税創設権の『一般的保障』は問題にならない。固有の税を徴収するための市町村の権利は、創設のために明確に権限が与えられているか又は基本法第2章第105条a（地方消費・奢侈税）による専属的立法権限や基本法第2章第105条（地方交通税）による競合的立法が州に属してその徴収のために州法の規定、大概の場合、自治体徴収金法が授權している大きな税や徴収金に限られる。そのうえ、自治体徴収金法によって徴収金を徴収する権利は、その他の連邦や州の法律との関係でその限界がある⁽⁸⁾」といえる。

このように地方自治体の一般的課税自主権は認められるにしても、それは結果的には法律の枠内の権利であるといえる。

- (1) 成田頼明「地方自治の保障」『体系日本国憲法』第 5 巻 262 頁。
- (2) 成田前掲論文 270 頁。
- (3) Hans Peters S 26 Handbuck der Kommunalen Wissenschaft und Praxis.
- (4) Hans Pagenkopf Kommunalrecht Bd II 1975 S 88
- (5) a. a. O., S. 88~89
- (6) Hans Peters a. a. O., S. 26
- (7) a. a. o., S. 26
- (8) Hans Pagenkopf a. a. O., S. 86

※ なお、ドイツ連邦共和国基本法のうち市町村課税に関係ある条文を示すと次の 105 条、106 条がある。この条文は 1969 年 5 月の改正条文であり、1957 年 10 月の旧法の 1 部も参考までにあげる。

第 105 条(1)連邦は、関税および財政専売について専属的立法権を有する。

(2) 連邦は、その他の租税の収入の全部または一部が連邦に属する場合、または第 72 条第 2 項の要件が存する場合には、これらの租税について競合的立法権を有する(本項は 1969 年 5 月 12 日の財政改革法で変更)。

(3) 全部または一部がラントまたは市町村(市町村組合)の収入となる租税についての連邦法律は、連邦参議院の同意を必要とする。

旧法の 105 条のうち第 1、3 項は同じで、2 項は、次のごとくである。

(2) 連邦は、左の事項について競合的立法権を有する。

1 地域的にかぎられた効力範囲を有する租税、とくに、土地取得税、価格増額税および火災保険税をのぞく、消費税および取引税

2 所得税、財産税、相続税および贈与税

3 連邦が租税の全部もしくは一部を連邦の支出にあてるために要求する場合、または第 72 条第 2 項の要件が存する場合には、税率をのぞき、対物税

第 106 条 6 項の条文は次のとおりである。

(6) 対物税の収入は市町村に、地域的消費税奢侈税の収入は、市町村、またはラントの立法にしたがって市町村組合に属する。市町村は、法律の範囲内で、対物税の税率を定める権利があたえられなければならない。あるラント内に市町村が存しないときは、対物税および地域的消費税および地域的奢侈税の収入はラントに属する。連邦およびラントは、割当によって、営業税の収入に参与することができる。割当については、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で、これを定める。ラントの立法によって、対物税、および所得税の収入にたいする市町村の取得点を割当の計算の基礎とすることができる。

旧第 106 条 6 項の条文は次のとおりである。

(6) 対物税の収入は、市町村に属する。あるラントに市町村が存しないときは、収入はラントに属する。ラントの立法にしたがって、対物税は課税および付加税計算の基礎とされることができる。所得税および法人税のラントへの配分額中から、ラントの立法によって定められるパーセンテージが、ともに、市町村および市町村組合に、属する。その他、ラントの立法は、ラントの租税収入が市町村（市町村組合）に属するかどうか、およびどの限度で属するかを定める。

3 イギリスの課税権

イギリスの場合、もちろん憲法の規定はない、しかも地方自治体の権限は法律に由来する原則は確立されており、地方自治体は法律の明白な授權がなければ何もものなしえない。したがって自治財政権も法律の規定がなければ行使できないが、地方行政法（local government act）の第 8 章（1972 年法）に、財政収入・支出に関する規定をおくことによって根拠を与えている。

しかしこれら法律の規定は一般的な表現で、具体的にどのような財政自主権を有するかは、個々の判例、特別法、制度をみていかなければならない。そして、財政自主権の中で中心的権利であり、また、財政自主権の内容なり裁量権の如何を如実に示すのが課税自主権といえる。それはハート（W.O.Hart）が「英国の地方団体を正確に定義づけようとするならば、地方団体が自己の支配下にある住民に地方税を課する権限をもっているという事実を考慮しなければ⁽¹⁾ならない。」といわれていることによってもうかがい知ることができる。このように財政自主権については明確な法的根拠はないといえるが、憲法上の原則から一般的には導き出すことができる。ただ、その具体的内容については課税自主権を中心とする法令上の表現、判例の見解などによって決められるといえよう。

イギリスの課税自主権はアメリカにくらべれば、その法的根拠も内容もきわめて簡単である。もともとイギリスの地方税はレート（Rate）1 つであり、その根拠も地方行政法および一般地方税法（General Rate Act）であり、わが国の地方税制度と似ている。

課税標準、評価、税率、納税義務者、免除又は軽減について原則的なことはすべて法律できめられ、自治体の課税自主権は小さい。わが国の地方税のうちイギリスのレイトに匹敵する固定資産税と比べて特色ある点は、税率の決定が地方自治体の議会の決定に委ねられていることである。わが国の全国一律の標準税率を設定し、それ以上（場合によっては以下）の税率を適用するのは財政上必要ある場合で超過課税とするようなシステムをとっていない。すなわち税率は、当該地方自治体の経常勘定の歳出額と国庫補助金等の収入額を見積りその差額をレイトで調達する方式をとっている。イギリスの場合、補助金も前もって算定でき、また、交付税も一般的指標にもとづいて交付されて国庫補助金などの政府会計などからの収入は年度当初にかなり正確に見込まれるので、経常費用の差額を算出し、レイト課税標準総額で除して比率を算定し、これを税率とする⁽²⁾。通常、課税標準総額 1 ポンド当りのペンスで表示されるが、おおむね 20～70 ペンスとなっている。もっとも課税標準である賃貸価格の評価が低いと税率は上昇するが、評価の改訂が行われると税率は下がるが名目的な変動だけであり、需要と収入との関係から実質税率は決定されるといえる。

このような税率の決定方法は、イギリスだけでなくアメリカ、フランスなどひろく欧米諸国の採用するところである。わが国の超過課税方式は市町村民税固定資産税にあっては 1.5 倍までとかなり大きな課税自主権が与えられているようであるが、基本的には災害などの特別需要に対応する例外的課税自主権と考えられ、欧米のように歳入・歳出の差額を最終的に地方税で調整するというような課税自主権が与えられているのではない。このような点を考えると欧米の課税自主権は一見、小さいようであるが、課税自主権の 1 つの核心である税率の決定についてはほぼ自由裁量ともいえるべき自主権をもっているのは看過できない重要な面である。

もっとも、課税自主権の他の分野ではそれほど大きな自主権はもっていないイギリスのレイトにおいても、先にふれたように課税対象、課税標準、評価方式、納税者、免除または軽減措置は法律でほとんど決められている。ことに課税標準は、担税財産の 1 年分の賃貸価格となっているが、その評価は自治体が

行うのではなく、国の税務機関である内国歳入庁 (the Commissioners of Internal Revenue) が評価した価格によっている。これは1948年の地方行政法の改正によって採用されたのであるが、それ以前は各自治体で行っていたが、自治体によってかなり評価がまちまちに行われていたが、全国的統一性を保つために行われたものである。

また、減免または軽減についても非課税物件、軽減物件および率について法律で定められている。ただ法 (General Rate Act 1967) の第53条で貧困者に対する減免措置などがみとめられているが、わが国の地方税法などと同じといえる。

(1) Harts p 166

(2) 税率 = $\frac{\text{經常勘定の歳出予定額} - \text{国庫補助金等の見込額}}{\text{担税財産の総賃貸価格}}$

4 アメリカの課税権

この点、アメリカは連邦憲法で地方自治体に関することについては、すべて州が権限をもっているので州憲法に地方自治体の財政自主権の根拠を求めなければならない。アメリカの州憲法の規定は、西ドイツの邦憲法よりも地方自治体に関する規定の仕方は多彩であるが、自治立法権のところでもふれたように、自治体のあらゆる権限は州憲法にその根拠を求めなければならない。西ドイツのような全権限性とか自己責任性の原則は働かないといえる。ただ、ホーム・ルール制を採用している州にあっては地方的事項 (local affairs) については、地方自治体の権限が優先するが、それは財務管理権に類する権限であって、課税権とか起債権については、州憲法・州法との関係からはそれほど明確な原則ではない。

アメリカ州憲法の財政自主権の規定は、ホーム・ルール制をみとめ、自治体の課税権、起債権を明文で規定しているが、その表現は特別法の禁止とか、課税・起債の制限とかの規定をともなっているケースが多く見られる。しかし、いずれにしても州憲法でかなり詳細な規定があり、それが広くとも狭くとも財

政自主権は明確な根拠を有しているといえる。そしてホーム・ルール制のなかで課税・予算・会計・財産取得・資産評価等の財政的事項、財務管理、財務会計の組織・運営に関する事項を規定している。

しかし、具体的にどのような財政自主権をもつかは、結局すべての法的表現に根拠を求めることになる。すなわち「地方団体の権限の根源はその憲章にある。それは広くかつ総合的な意味における憲章であり、名目的な憲章をふくむ公式的記録のみでなく、地方団体の権限内にあり、適用されるところの州憲章州法のすべての条文が含まれるといえる。」⁽¹⁾といわれるようにすべての条文から導き出されなければならない。

マックウィルイン (Mcquillin) は、もっとはっきりとその法文上の根拠を次のようにいっている。「(1) 州の憲章、それが関連ある条項である限り、(2) 州の法律、次のような法律を含む、(a) すべての地方団体と特別市も属する団体の種類にも適用される条項、(b) 特別地方団体にも適用される州立法部による特別法、(3) 憲章、かつて採用されたホーム・ルールをも含む、(4) 地方的事項に関して地方自治体の固有の権限とある州によってみなされているもの」⁽²⁾

財政自主権の場合、自治立法権と違って立法権の配分についての基本的原則は、はるかに曖昧であり弱いといえるので、これら法的根拠を忠実に反映さす要請はより強いといえる。しかし、いずれにしても、アメリカの課税自主権も歴史的所産であって、その系譜をたどってみななければならない。

課税自主権が自主財政権の中心であることは、アメリカの地方自治の歴史をたどることによってわかる。アメリカの都市自治体は、独立以前、植民地総督の特許または憲章によって法人化を認められていたが、このなかには地方自治体の課税権が含まれていなかった。そのため「手数料や特許料をもってその財源としていたが、その機能の増大ともなうって新たな財源が必要となり、州議会に課税権の付与を懇請するに至る。州立法府は、当初これを与えることを渋っていたが、次第に、これを認めるようになり、これを通じて地方団体に関与する途がひらかれることになった。」⁽³⁾といわれるように、課税権の付与が糸口

となって以後、州の干渉、自治体のホーム・ルール運動と展開され、アメリカ地方自治史を色彩することになる。

州立法部の都市自治体への干渉は、都市自治体の自治権を根底からゆるがしたが、ホーム・ルール運動によって自治権をまもることができた。州憲法上地方自治を不当な州の干渉からまもるため、特別法の禁止とならんで地方団体に対する州政府の一定の措置または行為を禁止する一定の規定が各州の憲法に少なからず見出される。そのなかで代表的な規定が、「州政府による地方税の賦課の禁止」で、次のようにいわれている。

州政府に対して都市目的 (municipal purpose) のための租税を賦課することを憲法上禁止している州が17州ある。このうちの一例としてモンタナ州の憲法の規定を掲げると、「立法議会は、市、カウnty、タウン又は地方団体にある住民又は財産に対し、カウnty、タウン又は地方目的のために課税をしてはならない」と定めている。この種の規定の効果としては、(1) 州立法府が地方的目的のために課税する旨を定めることの禁止、(2) 州政府が地方団体に対して租税の増徴を招来するような債務をおしつけることの禁止、(3) 州の特別行政機関が地方団体の住民に地方目的のための課税をすることの禁止、の3点が含まれているといわれている。⁽⁴⁾

このような規定は、地方自治体の課税自主権を間接的に保障するものであるとともに、州立法部にあってもみだりに地方自治体およびその地域・住民に対して負担を課してはならないことを明記した注目されるべき憲法上の規定といえる。しかし、州憲法は同時に、自治体が課税してはならない税目、地方債発行額の制限などを規定している憲法が多い。このことは、州憲法が明白に地方自治体の財政自主権を制限した規定であり自治権の制約としてその保障規定と逆の意味において特異な規定といえる。

ひるがえって考えてみると、州憲法・市憲章などによって地方自治体の課税根拠・範囲は明文でもって規定されているが、課税自主権については自治立法権より厳しい考え方が支配的である。

マックウィルインは、各州の憲法、判例から、地方団体の課税自主権につい

では、次のようにふれている。

「課税権は統治権であり、……主権の特性である。……憲法によって制限されない限り、その権限行使は排他的に立法部に属する。地方税は州立法部によって委任された権限にもとづいてはじめて課税されるものである。……」⁽⁵⁾ 「課税権は主権にのみ属するものである。そのような権限を地方団体は、権利として有していない。この原則は普遍的に認識されている。したがって、地方団体は課税権を固有の権限として有しない。その結果、州憲法・州法によって授権された権限のみをもつ、……一般的にこの権限は州立法部によって明白に授権された憲法上の権限にもとづいて行使される。地方団体に対する課税権の授与は制限・制約のないものではない。⁽⁶⁾」

そしてこのような課税権の授権について明白な明文の根拠を要するという原則は、個々の条文の解釈にあっても限定解釈が原則とされる。すなわち「州によって地方団体に与えられた課税権の解釈にあっては、権力解釈の原則は厳格に行われるべきであるということである。市民は明白な法律の根拠のない租税負担に従うことはできない。すなわち租税徴収の権限授与の法文は厳格に解釈されなければならない。厳密な同意語による場合はともかく、類推解釈によって拡大されたり、適用段階において拡張されたりして、特に指摘がないような事項まで含むようになってはならない。そして判例上の解釈も、自然的・合理的制定目的に沿い、もしできるならば、その法律の適用条文のすべてと抵触をさけ、調和すべきであるとされている。⁽⁷⁾」

そしてこのような解釈は、実際の課税権の行使にあって、大きな制約となるたとえば営業に関する課税は明白な授権か、解釈上、必然的に委ねられている課税権がなければならない。相続財産に対する付加税も明白な授権がある。しかし、問題はホーム・ルール制によって課税権を包括的に委譲したことに、このような限定解釈の方向が踏襲されるのかである。

「州憲法が地方団体に彼ら自身の憲章を形成することを認めた場合、憲章は州立法部から何らの租税徴収権の委任なしに租税徴収権をそのなかに規定することができる。これはこのような場合、課税権が州憲法の条項により州民から

直接に認められたからである。しかし、州が地方団体に『あらゆる地方自治権』を行使できるというオハイオ州 (Ohio) 憲法のホーム・ルールの下においても、地方団体は地方または自治の目的のために無制限の課税権を有するものでない。なぜなら課税権は州の固有の主権として認定されてきたからである。⁽⁸⁾』といわれている。このようにアメリカの課税権は、州憲法・州法の制約とホーム・ルール制にもとづく自主権との交錯するところに、具体的内容をめぐって展開されるといえる。このことは自治立法権の場合と同じといえる。そして具体的な州憲法・州法との交錯は、大不況以来、都市自治体が非財産税の創設を余儀なくされたことによって目立ってきた。

- (1) Jewell, Cass Phillips Municipal Government and Administration in America 1960 p 78
- (2) Eugene Mcquillin The law of Municipal Corporation 2ed 1928 Vol 2 p 578-579.
- (3) Phillips op cit p18 成田前掲論文 176頁
- (4) 成田前掲論文 197~198頁
- (5) Mcquillin op cit Vol 6 p 268
- (6) ibid p 275
- (7) ibid p 290
- (8) ibid p 285

港湾経営の課題

宮 本 實

(神戸市港湾局管理部情報対策課長)

1 港湾政策の変遷

去る11月上旬に、神戸港の重要な市場の一つである中近東諸港の視察をする機会が得られたが、目下、住宅、道路、港湾、その他公共施設の建設整備が、潤沢なオイル・マネーで急ピッチに進められ、そのスケールの大きさに驚かされた。ともあれこれらインフラストラクチャーの整備が国家の存立にとって不可欠であるのは当然であり、わが国も明治維新以来、この分野の公共投資を配分のウェイトは別にしても急速に累積して来た。ただ途上国は、先進国のトライ・アンド・エラーを短時間に修得し、最短距離で社会資本の最適な配分と形成が可能であり（特に産油国は豊富な外貨保有のためいわゆる「バッファ効果」が十分期待できる）、先進国へのキャッチ・アップに伴なう社会的な摩擦の解決が大きな課題となっている（この点につき、日本の近代化の過程に関し、維新政府以前の社会経済環境がすでに市場経済になじみ易く形成されたとする見解と、維新後政治的に西欧的資本蓄積を見本として短期間に近代化できたとするノーマン (E. Norman) とアレン (G. Allen) の社会制度の評価について有名な論争が思い出される）。わが国もアラブ諸国の超成長ではないにしても、急速に先進国に到達した例であるが、社会資本の形成に関しては、必ずしも最適な配分とタイム・スケジュールに合ったものではなく、むしろ今後に残された課題の方が大きい。

社会資本のうち港湾も重要な部門を占めているが、わが国では奇妙なことに、公物または営造物といった社会資本の管理運営に関する諸法律の制定が多数あったなかで港湾に関する基本法は1950年まで正式には制定されていなかった。唯一の法源は、1871年（明治4年）公布された太政官布告第648号で「道

路橋梁河川港湾等通行錢徴収ノ件」(別称「自費土木施行者税金免除布告」)であった。

「治水修路ノ儀ハ地方ノ要務ニシテ、物産蕃盛庶民殷富ノ基本ニ付、府県管下ニ於テ有志ノ者共自費或ハ会社ヲ結ビ水行ヲ疎シ嶮路ヲ開キ橋梁ヲ架スル等、諸般運輸ノ便利ヲ興シ候者ハ、落成ノ上功費ノ多寡ニ応シ年限ヲ定メ税金取立方被ニ差許ニ候間、地方官ニ於テ此旨相心得、右等ノ儀願出候者有レ之節ハ、其地ノ民情ヲ詳察シ利害得失ヲ考ヘ入費税金ノ制限等篤ト取調、大蔵省ヘ可ニ申出ニ事。但本文ノ趣管内無レ漏可ニ相違ニ事。」

この布告發布の背景には、明治政府の財政力が乏しかったことが大きな要因となっているが、地方の民間資金の活用をねらったもので、今日でいう第三セクター方式の原点ともいえよう。しかし、この布告のうち、港湾以外については後に「河川法」(1896年)、「運河法」(1913年)、「道路法」(1919年)等次第に法制が整備され独立していった。港湾のみは立法化が遅れ終戦迄、この私人を対象とした特許企業方式の布告が地方公共団体等に拡大解釈されながらも約80年間にわたって港湾管理を規律する基本法として運用された。

神戸港でみると、兵庫運河の開さく、新湊川の新河川の改造等は地元の一民間企業(1874年の新川社、1893年の兵庫運河KK、1896年の湊川改修KK)で進められ、荻藻島の埋立造成など当時としては今日のポートアイランド、六甲アイランドの人工港の造成に匹敵するほどのものが着々と民間資本で進められていた。これらの事業は、全て、この太政官布告第648号適用のものであった。

しかし、民間資金力のない地方は、河川、道路、港湾の整備が遅れるのは当然で、政府は、この布告の解釈を変え、前段の「治水修路ノ儀ハ地方ノ要務ニシテ」と後段の「入費税金ノ制限等篤ト取調、大蔵省ヘ可ニ申出ニ事。」を強調せざるを得ず、職制の改正で大蔵省を内務省とし、道路や港湾のような公共施設は、無償使用を原則とする——無料公開の原則に修正せざるを得なかった。しかし、やはり財源の問題があり、政府は工事建設費の分担に苦慮しながら、1873年大蔵省達番外「河港道路修築規則」で工事計画の立案、工事の施行、工

事費用の三点につき、国と地方公共団体との責任の分配および主務大臣の監督について規定した。港湾の場合「全国ノ得失ニ係ル」港湾を一等港とし、工事は国が施行し、工費は六分を国が負担し、残り四分を地方民が負担することにした。次いでローカル性に応じ二等港、三等港を定め国庫補助の幅を40%から0%までとした。しかし、やはり、この制度を運用するにはあまりにも財政力が不足したため、1876年この「河港等級制」を廃止し、修築費の負担については、地方港レベルのものは、三新法布告の附帯法令「土木費負担所属区分ノ件」で府県と郡区町村間の費用負担の原則が確定したが、一等港レベルについては不明確のまま、内務省の内規でその都度処理され、後々までも混乱を生じるものとなった。

わが国では近代的大港湾の建設は、1889年（明治22年）とされ、わが国最大の神戸港は1906年からであり、それより先に1890年若松港、1895年函館港、1896年新潟港、名古屋港、大阪港、1902年三池港等となっており一番最後となっている。これは、決して港の重要性が低かった訳ではないが、民間による自力更生による港づくりが進んでいたことと、天然の良港であった理由のほか、国際港として飛躍するためには、大工事が必要であったため、工事費の地元負担が莫大なことが予想されたためといわれている。

なお余談であるが、実は、わが国最初の近代国際港の大建設は、1878年（明治11年）、宮城県の野蒜（のびる）港であったことは一般に知られていない。明治政府の土木建設予算の大半が投入されたこの計画は、維新政府が東北地方にも積極的な公共投資を行なう姿勢を具体化し、薩長政府のイメージを払拭したいためであった。オランダ技師ファン・ドールンの設計監督のもと兵庫運河の数倍もある北上運河、東名運河等の開さくのもと、広大なヒンターランドの整備とともに一大国際港の建設にとりかかった。67万8,000円の起業公債のもと、内務省直轄工事で始められたが、工事途中予期せぬ台風のため予定工費の2倍以上消費しながら計画どおり完成せず1884年工事は完全に放棄された。以後、東北地方に未だ国際港は建設されず、国際経済に対応した地域開発が遅れたのは、この建設の挫折によるとも言われている。この後、維新政府は、港湾

建設について極めて慎重な態度をとることとなった。神戸港の大修築工事の順位が遅れたのも、わが国での港湾建設技術水準の向上の時期に合せたものであったこともこの野蒜港の経験からではないかといわれている。

いずれにせよ、戦前の港湾をとりまく最大の関心は、港の建設であり、その費用の地元分担金の問題であった。神戸港では、防波堤を除く工事の三分之一を神戸市で負担することに決議し、16年の継続事業として工費1,509万円を定めて着工された（1907年第1期修築工事「新港1～4突」は $\frac{1}{2}$ の市費負担、1919年第2期修築工事「新港4～6突」等は $\frac{1}{2}$ 市費負担）。

わが国の港湾開発、港湾管理制度の基本原則は、「港湾国有」の理念であった。つまり、港湾は国の公物であり、港湾を開発・管理する主体は国であった。しかし、建設が進み一段落すると、管理の問題が生じ、国の内部でも複雑な権限の交錯が生じた。文部省以外の各省が港湾区域に施設を容し、施設ごとに管理者が存在することとなり、港湾管理関係が極めて複雑化した。統一的な基本法は制定されず、その時々法律、命令、通牒等が出され多数の法令が併存のまま戦時に入った。しかし戦時下という特別な時期での運輸通信省の発足のもと、ある意味ではきわめて一元的な管理体制が見られたが、あくまでも中央集権であり臨時的な対応のものであり、そこには経営という概念は皆無であった。

2 理想的な港湾経営のあり方

1947年12月18日、米国陸軍第八軍司令部は「京浜港および神戸港における日本側の運営についての覚書」を発し、両港の軍管理権を縮小し、日本側に移管するから日本政府は、本問題に関する研究を即時開始し、必要なポート・オーソリティの設立、組織、運営に関する準備計画をするよう指令し、併せて「日本側におけるポート・オーソリティの設立、組織および運営をニューヨークおよびサンフランシスコの両港を運営する方式と同一の線にならぬ計画すること」を指示して来た。

これを受け、日本政府は(1)主要港は原則として管理主体が定められなければならない。(2)管理主体は関係地方公共団体の自由意志によって定められるとし

た「港湾運営計画」を閣議決定し、総司令部はこれを承認した。併せて1949年12月16日「港湾の管理運営に関し、最大限の地方自治権を与え、かつ国家のおよび地方的利益に最も適合する港湾管理主体の形態を設置または創設する機能を、地方公共団体に与える法律の制定によって補足されるべきである。法律はまた地方公共団体によって設置せられることあるべき法人およびその他の形態による港湾管理主体の設置、機能、組織、財政的機構に関する特別の条項を包含すべきである」として、このような趣旨に添った法律案を同年12月30日までに最高司令官に提出すべきことを指示して来た。

このため政府は、期限は少し遅れたが、翌1950年1月13日、法案を閣議決定し、総司令部に提出、後若干の修正を加え、4月26日総司令部の許可を得て即日国会に提出した。今日の「港湾法」はこうして同年5月2日成立し、同31日に公布施行される運びとなった。この「港湾法」はこれまで多元的であった港湾の管理一元化のため港湾の単一の管理主体として港湾管理者を設置することとし、国を港湾管理主体から除外している。これは新憲法の保障する行政の民主化と地方分権の基本理念にもとづいてなされたものであり、国家権力的色彩の強かった港湾を地方自治にそった自主的運営にまかせ民主的な港湾を造ろうとする理念からであり、政府の監督規制は、国家利益を確保するための必要最少限度にとどめられるべきものとしている。

港湾法が制定され、神戸港の管理者が神戸市となって（1951年神戸港の管理者となる）以来20数年を経たが、本来港湾法が求めていたポート・オーソリティ方式は、法文上「港務局」となっているが、一部の例外的な適用といった事例のほか、殆んどが地方公共団体の単独管理者となっている。

その大きな理由は、各港の歴史的な事情も重要な要素であるが、最大の理由は、財政的な要因からである。港務局は地方公共団体として地方自治法の適用がなく、常に建設整備に多大の投資を必要とするため、有利な資金導入の方途が狭められることのほか、港湾施設使用料等からなる経常収入が極めて低いという実態から、経常収入による独立性が確保され難いためである。その他、国からの財政援助の問題、国の各港湾間の計画調整権の問題のほか、各省の港に

おける権限のあり方等多くの課題が残されたままであることの理由も指摘されている。

とはいえ、これは現時点での港湾管理についての集約された実態であり画像であるが、では、一体、広く世界のなかで港湾管理のあり方として理想として考えられる方式は何か、今迄この問題についてどのような論議があったかを次に俯瞰してみよう。

1971年に日本港湾協会と国際港湾協会協力財団によって「欧米諸国の港湾管理とその財政」（上、下巻）の詳細かつ龐大なレポートが版行されているが、要約として「港湾の管理形態は、港湾や都市の発展の歴史、連邦国家か否か、中央集権的国家か否かといった中央と地方との行政組織上の関係、港湾に対する認識等の国情の相違により、さまざまである。

港湾の管理主体となっている機関を列举すると、

①国又は連邦（国自らがその部局により直接管理するもの、国が庁一わが国における公社のような組織一を設けて管理させるものがある。）

②地方公共団体（地方公共団体がその部局により直接管理するもの、地方公共団体が委員会一わが国における公社のような組織一を設けて管理させるもの、港湾について特殊の地方公共団体を設けて管理させるものがある。）

③その他（国、地方公共団体等からなる第三セクター、個別法に基づいて設けられるもの、私有のものがある。）

が主なものである」としている。具体的に国別でみると、フランスが国直営型で極めて戦前の日本の港湾行政に類似しており、オランダ、ベルギー、ドイツ連邦共和国では、昔からのハンザ同盟以来の都市一港湾としての実力を持ち国の管理する港はなく、全てが地方公共団体が管理者となっており、イギリスとカナダ両国は、形式上よく似ているが、極めて複雑であると指摘している。イギリスでは、英国運輸港湾庁（B T D B）が約20港ほど国直営型の管理を行っており、ロンドン・ポート・オーソリティ（P L A）のように特殊公法人として個別に設立されたもののほか、地方都市や純粋の民間企業が管理者となっている場合もある。また、アメリカ合衆国は、沿岸24州の数だけ異なる国が

あると見た方が良い。それは、港湾は「州の管轄事項 (state matter)」とされているため、その型態は州又は地方公共団体の一部局に管理されているもの州や地方公共団体による独立委員会によって管理されているなどさまざまである。特に、財政面、資金調達面についてみると、「港湾整備にあたって港湾管理者は一般にその資金を、①国の補助金（国が港湾管理者となっているフランスの非自治港、カナダの public harbour, government wharves の場合には国の資金）、②地方公共団体の一般税収、③借入金又は債券発行、④自己資金（減価償却金、事業収益）等によりまかなう」としている。国別では、フランスでは、国の資金と地元商工会議所の負担金で調達されており、オランダ、ドイツ連邦共和国では、一般に行政の一部局が港湾管理者となっているため会計が一般会計と一体化しており、建設資金調達は一般税収、借入金及び自己資金等となっている。アメリカ合衆国では、国の補助や融資は原則として行なわれないが、州や市から補助金を受けているところや、自ら課税権を有してそこから資金を調達しているほか、自己資金、債券の発行、借入金などで調達しているなどさまざまである。

ところで、わが国の港湾法のモデルともなった、サンフランシスコ・ポート・オーソリティ及びニューヨーク・ニュージャージー・ポート・オーソリティについてみると、会計形式は一般私企業と同じ企業会計方式をとり、財務諸表を作成し、営業目標は、使用総資本利益率として3～5%としている。

つまり、この両ポート・オーソリティは、港湾をひとつの産業として考え、完全な独立採算をとることを料率設定の基本的考え方としており、一般企業なみの金利と期間で債券と銀行借入れを行なっている。と同時に、収益部門として、空港、トンネル、橋りょうなど多くの収益施設を有している。加えて、港湾収入の大部分は、施設賃貸料（リース料）であり、ロッテルダム港を含むオランダ、ベルギー、ドイツ連邦共和国等も、リース料が大半を占めている。リース料が主となっている港湾会計は、一般的に安定した収入が確保され、望ましいとされているが、特にヨーロッパ諸国では、「水際線及びその背後の土地（水際線からの距離は一定していないようであるが、工業港においては相当背

後にまで及ぶ。)は原則として公的に所有すべきであるというフィロソフィが徹底しており、これを公共保有主義 (public domain) という。」として長期間リース方式としている。なおこの点に関し、わが国との水際線の利用に大きな差異があるが、このレポートでは「水際線及びその背後の土地の重要性に関する認識、私的所有権と公共性との重要性に関する認識の差異のほか、明治以来の貧弱な港湾施設を速やかに整備充実させる方策として、民間資金を活用するため等の理由」がこの差異を生じさせたと報告している。

ところで、以上の具体的な港湾管理の実態をふまえたうえで、港湾管理の理想的な姿を模索してみよう。

1954年ナポリで開かれた国際荷役協調協会(The International Cargo Handling Coordination Association)の第2回大会で「理想的港湾」のシンポジウム (Symposium on the Ideal Port) が行なわれ、ここでナゴースキイ (B. Nagorski) というポーランド人で、当時国連よりヨルダン王国の港湾、海運問題の技術顧問として派遣された専門家であるが、「理想的な港湾管理」 (Administration of the Ideal port) について注目すべき報告を行なっている。彼は、全ての港湾に適用できる最良の管理形態というものには存在しないとし、各国港湾の地方的自然条件、伝統や習慣等により、州営、自治営、私営等多種多様であるが、港湾が効率的にして近代である基本原則を公式化することは可能であるとして、次の四原則をかかげた。

1. 自治権 (Autonomy)
2. 財政的独立 (Financial independence)
3. 全港湾地域および主要港湾機能すべてについての権限 (Authority over the whole port area and over all main port functions)
4. 商業的経営方法 (Commercial management methods)

第一の自治権の内容は、通常地方自治の自治権がいう中央政府の関与の排除という内容とも似ているが、ここでは、国あるいは地方公共団体からの関与の排除を目しており、専門的に効率的な港湾経営の確立をめざしており、いわゆるポート・オーソリティとしての自治体 (Autonomous Body) として法的に

も別の人格を有するべきであるという原則をうたったものである。第二の財政的独立は、この自治権と一体となる内容であり、自己の収入で支出がまかなえる経営自主権の確立の原則である。第三の原則は、将来の港湾開発計画及び諸施設運営に関して全港湾的に完全な一元的な権限を有すべきことをうたったものである。最後の原則は、官僚的な経営ではなく、弾力的な企業経営 (Industrial management) が必要であるとし、輸送需要に弾力的に対応できる経営が望ましいとするものである。と同時に、第二の原則とあいまって、独立採算制 (Financially selfsupporting) が確立されるべきであることは当然としており、企業経理方式の導入とともに、常に適確なマーケット・リサーチを必要とするものとしている。

彼の提言は、以後世界各地で開催された同趣旨の国際会議で度々確認されてはいるが、港に対する国家的利益及び関心ならびに歴史的な社会経済情勢の制約等から、実際に彼のいう理想的港湾経営の実現している例は極めて例外的であることは、先に欧米の諸港の調べからも明らかなことである。

3 港湾経営に求められる新しい課題

ナゴースキイのいう「理想的な港湾管理」は、確かに、港湾を一つの産業と考えるならば、当然に到達すべき一つの結論ともいえる。総じて、アメリカ合衆国及び英国では、港湾を産業と考える傾向が強いが、欧州では、むしろ社会資本または地域開発のインフラストラクチャーとみているようである。

つまり、港湾の経営・管理の理念として、産業としてとらまえるか、社会資本ととらまえるかの二極の考え方があり、現実には、そのいずれかに振幅を持ちながら模索を重ねているのが実情ではないかと考えられる。

今日、産業また企業の社会的責任という問題が大きな課題となっているが、ナゴースキイの理想的港湾に欠ける理念としては、港湾経営における社会的責務の課題が無視されている点である。成熟港では特にこの問題が改めて問われる課題の一つであり、神戸港についてみると、本年10月に、神戸市においてロッテルダム港およびシアトル港の間で三港セミナーが開催され、そのメイン・

テーマとして、「都市と港湾の望ましい関係」(Desirable Relations between Cities and Ports)がかかげられた動機の一つもこの視点からといえよう。

特に、港湾の地域に及ぼす外部経済の望ましい関係のみならず、外部不経済の面についても各港の対応と考え方が討議されたが、この分野での精力的な分析が必要であり、今後に残された大きな課題である。加えて、ロッテルダム港から、先進成熟港の南北問題への責務として、途上国援助問題のテーマが提出され、港湾における国際的な分野での社会的責務が討議された。

そして、本年10月17日、三港セミナー終了日に、三港の「共同コミュニケ」として、港湾が世界経済の発展と世界平和に寄与する役割が大きいところから可能な限り途上国への技術援助について三港はその責任と義務があることを確認した (the three respective ports retain their own responsibility and duties in the fields of assistances to developing countries.)。

神戸港では、すでにこの問題について早くから具体的に取り組んでおり、本年11月からタイの港湾局関係者を2名研修職員として受け入れており、新年度から中国の港湾関係者を受け入れる準備を進め、さらに、国際港湾協会 (The International Association of Ports and Harbours) に、神戸港に国際港湾大学の設置の構想を提案して来た。

すなわち、ナゴースキイの理想港湾に、第五の原則として、港湾の社会的責務の原則が加えられるべきであると考えられる。と同時に、この原則は、港湾を一つの産業という考え方から、社会資本の理念に近づけることにもなる。

ところで、ストックとしての社会資本の適正な配分と形成のあり方については現段階では、未だ定説的な理論が固まっていない。つまり、港湾という産業と社会資本的性格に近づけると、社会資本の形成にまつわる特有の困難な課題に直面することになる。社会資本のフローは公共財であり、いわゆる(1)外部性 (external effect) (2)非排除性 (non-excludability) (3)非競性 (non-rivalness) (4)非選択性 (non-option) などの性格を有するため、市場機構では適正な資源配分 (パレート最適「Pareto optimum」) ができない。このため市場の失敗 (market failure) の問題が生じる。

従って、市場機構に代る投票による資源配分が考えられるが、ここでも有名な「アローの逆説 (Arrow's paradox)」が生じ、資源の浪費が生じかねない。

今日、公共経済学が解決しなければならない主テーマは、主としてこの分野のテーマである。そして、その試みとして市場メカニズムで最適解が見い出されないときの解決法として「囚人のジレンマ・ゲーム (Prisoner's Dilemma game)」の応用による解決法が提唱されている。

すなわち、市場メカニズムは、アダム・スミス以来、個人の最大の効用を尊重した個人主義にもとづく資源配分がトータルとして社会的にも最適配分をもたらすが、公共財は、逆に、「ただ乗り現象 (free rider)」や価値観の多様化のため「アローの逆説」から、個人の合理的な行動が、社会全体として最悪の結果になり易く、これを歯止めするには、個人間の信頼関係の成立が必要とするのが囚人のジレンマゲームの内容である。社会学的には、オルソン (M. Olson) のいう「小集団の理論 (The Logic of Collective Action)」に通ずるものであり、通常一般的にコミュニティ・ソリューション又は、小グループ化方式と呼ばれるものであり、より具体的には「参加」——資源配分の意思決定への参加が、重要な解決の鍵であるとするものである。今日、ソーシャル・コンフリクトの解決に、「対話」と「参加」の方式が大幅に取り入れられるべき理論的根拠は以上の論点からである。

しかし、港灣をただちに社会資本としてその運営を展開するにはやや早急すぎると考えるべきで、ここでは、もし、港灣を社会資本的概念として把握するときの問題が、以上にみた諸点を常に含有していると理解すべきである。というのは、港灣の利用者は、直接、一般消費者ではなく最終的には、消費者の利益に結びつくとしても、現実的には、派生的または間接的な利用であり、直接の利用者は輸送関連企業であるからである。

このため、社会的な性格も有しながらも、企業または、産業的色彩が濃く非排除性の制約がない点から新しく「市場経済的社会資本」という概念として理解されるべきである。従来からも、港灣運営の課題も、管理から経営といった視点から、産業立地論にもとづく、港灣立地論が展開されて来た。欧州では、

特にこの傾向が強く、ヒンターランドの開発に力点が置かれている。特に、港の生死の鍵を握る法則として「フェッターの法則」(Fetter's law, The Economic Law of Market Areas)が有名である。地理的に競争関係にある港のヒンターランドは、同一製品単位当りの出荷から最終荷受け地までのトータル・コストの差が等しくなる境界線によって分割されるとするもので、通常優位に立つ港のヒンターランドが、双曲線的に形成され、北欧の諸港間でこの実例が顕著にみられるところである。また、港湾は、企業として、固定費用が総費用に占める比率が大きく、かつ地域的単独占的性格を有しているとはいえ、常に港間競争を生み易いため、常に施設の利用面でアイドル・コストが生じ易い。このため、古くから、港間競争に対応するため、ポート・セリングが活潑に行なわれて来た。最も有名な例は、リバプール港とマンチェスター港間での競争であり、ボストン港とニューヨーク港の例がある。国際輸送革新時代を迎え、広範囲に港間の国際競争力が改めて問われており、港が産業であり、国際港は、国際的な厳しい競争に直面している「産業」であることを充分再認識しておくことは重要である。

と同時に、港がヒンターランドの窓口であり地域の産業構造を基盤としていくとともに、新しい国際経済の再編成のなかで港を通じその港のヒンターランドに新しい産業構造の導入をもたらす窓口としての新たな港の役割が求められようとしている。

これは今迄の港湾経営の理念では把握されていなかった、地域と港湾との一体となった新しい地域経営の課題でもあり、単なるセクター内の効率と公正の論議とは次元の異なるものである。

今、国際港神戸を含め、世界的に港が地域に対して新たな役割を果たす実証の時代を迎えようとしている。

地方財務会計制度の改革に 関する研究

昭和53年9月26日
財団法人神戸都市問題研究所
地方財務会計制度研究会

I 研究の基本的視点

財団法人神戸都市問題研究所の自主研究の第4号として、「地方財務会計制度の改革に関する研究」をとりあげた。その理由は次のような点からである。

戦後、地方財務会計制度は数度の改正によって近代的な制度として整備されてきた。その顕著な事例として地方公営企業の創設があげられる。しかし、一般会計は昭和38年に大改正が行われたが、企業会計方式よりも、官庁会計方式の枠の下における適正執行を基調とする改正に止った。そのため今日、地方財政の実態が企業化の構造を深めるにしたがって、官庁会計方式ではその正確な財政運営の実態を適切に把握することが困難である。そのため一般会計にも企業会計方式の利点を活用するための改善が求められるのである。

このなかにあつて特に地方財政をめぐる新しい環境変化に対応するために地方自治体の複合企業化に対応した連結決算方式とか、市民参加に対応した財務公開制の導入とか、景気変動に対応した不況抵抗力を養うための基金・ストック会計の整備が緊要の課題である。

『神戸市行財政改善委員会報告書』（52年1月）では、連結決算書の作成、基金制度の拡充方向、ストック会計の必要性などを提唱した。ついで、神戸都市問題研究所では総合研究開発機構から研究助成をうけて『都市経営システムの開発』（53年1月）をまとめた。そのなかで財務会計について全国の知事・市長にアンケートを行い、また、企業方式にもとづいた財政診断指標を作成した。

この報告書はこのような一連の研究を、この研究会で再度、検討し、新しい

会計制度のあり方を提唱し、財政運営のための情報制度を高度化することを目的とした。

以上のような意図のもとに研究をすすめてきたが、地方自治体の財務会計制度に対する関心は残念ながら低い。その理由を求めるに、1つは、地方自治体にあっては民間企業のように財務会計情報にもとづいて、経営状況を判断し、それを経営行動に活用する制度を欠いていることである。地方自治体の行動原理は「公共性」であり、税、交付税、補助金などを主たる収入財源とする地方財政にあっては、官庁会計方式による決算で十分であり、それ以上の企業会計的分析を必要としない。さらにその政策判断の基準も費用効果分析にもとづくよりも、住民ニーズの強弱という政治的・行政的要素に強く影響されるため財務会計への関心・評価は高まらない。

2つは、莫大な費用・労力を費して企業の財務会計を導入してもその実際効果（メリット）が少ないという意見が多い。

地方財政の場合、税、交付税、補助金、地方債等の主要な会計事象に関して企業会計方式にもとづく財務情報の提供は不要とされてきた。

以上のように財務会計をめぐる関心は低く、したがって制度改革への意欲は弱い。しかし、今日の地方財政をめぐる状況・環境からみて、地方財政改革の必要性はきわめて大きいのである。

第1に地方財政は景気変動にあまりにも脆い。基金・積立金制度が整備されていたとしたら、もっと不況抵抗力を発揮しえたであろう。幸い、財源対策債の発行などによって財政破綻は回避できたが、財政調整基金を活用して健全財政を保持した自治体もあり、その効用は証明されたといえる。このことに鑑みても一層の充実がのぞまれるのである。

第2に、財政運営の指標とか財政分析のデータとして企業会計方式にもとづく係数は不可欠の要素となりつつある。ことに外郭団体の増加、地方債の増大はその必要を大きくしつつある。さらに市民・企業に受益者負担を求めていくにしても、明確なコスト分析が求められるが、現在の官庁会計方式では不可能であり企業会計方式の活用を認めざるをえなくなりつつある。

第3に、50年の財政危機に直面して、財政再建団体に転落した自治体のなかにおいて、財務会計制度の欠陥に便乗して、粉飾決算が少なからず見られたことである。これらは連結決算、ストック会計、財務情報開示制などの制度が定着していれば未然に防げたといえよう。

以上のような点からみて財務会計制度の近代化は即効的な財政効果はないが、地方自治体が健全な効率的財政運営をなすための基本的要素であり、そのことによってもたらされる効用は多大であると信ずる。

II 基金制度の改正

財務会計制度の改革の第1の視点は、基金制度の改革である。地方自治法第241条は「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。」と規定し、基金に関する基本的条文を置いている。その他、基金については地方財政法第4条の3で、一般財源に剰余が見込める場合、「翌年度以降における財政の健全な運営に資するため、積み立て」ることとし、いわゆる財政調整基金の設置を規定している。さらに災害救助法第37、38条で都道府県は必ず災害救助基金を設ける義務を負っている。

通常、これらの基金は、「財産を維持するための基金」（たとえば公有林経営基金、印刷事業基金）、「資金を積み立てるための基金」（たとえば財政調整基金、災害救助基金）、「定額の資金を運用するための基金」（たとえば市町村振興基金、用品調達基金、公共用地取得基金、貸付基金）などに分類されている。

これらの基金は災害救助基金をのぞいてすべてそれぞれ条例によりつくらなければならないが、どのような基金をどれほど積み立てなければならないかについては、先の災害救助基金のほかは拘束とか強制がない。したがって自治体は当該年度の収入を当該年度の支出にすべて充当していくという財政運営方針をとりつづけても、法律上は差支えないといえる。

しかしこのような基金制度は地方財政をきわめて不安定なものにしている。

50年の地方財政の状況を見ると、わずかな景気後退にもかかわらず多くの赤字団体が発生したことである。表一にみられるように、財政調整基金は50年度全国ベースでわずか4,232億円、地方税総額の約5%、歳入総額の1.6%に過ぎ

表一 積立金現在高推移

(単位 億円)

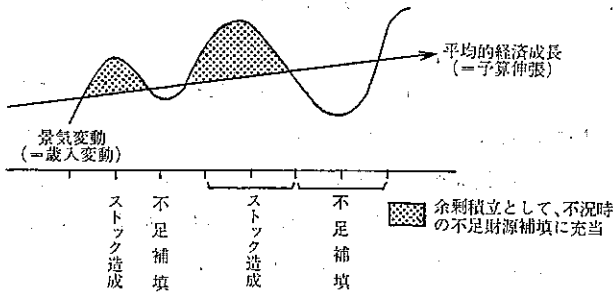
区分	総額	財政調整基金	減債基金	その他特定目的基金
昭和41年度	1,217	638	77	501
42	1,569	837	95	637
43	1,913	1,049	100	763
44	2,413	1,351	84	978
45	2,730	1,453	86	1,191
46	3,063	1,418	86	1,559
47	4,336	2,028	88	2,220
48	5,985	3,060	92	2,833
49	7,257	4,027	63	3,167
50	7,971	4,232	31	3,708
51	12,333	7,142	25	5,165

ない。もっとも財政調整基金の伸び率は47年度43.1%、48年度50.9%、49年度31.6%と高度成長の末期にそれなりの対応を見せたが、何分にも絶対額が少なすぎたため、景気後退にともなう税収減を埋め切れなかった。

『地方財政白書』53年版から作成

このように内部留保の少ない財政運営は、民間企業では考えられない状態である。自治体は不況に直面して、初めて人件費の抑制、福祉見直し、繰出金の支払繰延など行い財政破綻を回避しようとしたが、基金などによる長期的財政運営の安定化に着眼しなければならぬであろう。たとえば図一にみられるように好景気のとき

図一 財政運営の弾力化



『神戸市行政財政改善委員会報告書』52年1月、35頁

の自然増収などの余剰は、すべてをフローとして消費せずに基金、出資、土地先行取得に回し、不景気には基金の取り崩し、土地売却によって減収を補填するなどの運用が必要である。このことは不況期の財源補填という効用だけでなく、好況期にいたずらに財政規模をふくらませないという点を見落してはならない。肝要なことは、少なくとも好況期の財源を基金・土地とかのストックに充当し、将来に備えることであり、このことは「成長か福祉か」をこえた基本的要請である。

このように地方自治体が基金制度についての認識が浅く、わずかな基金しかもっていない原因の半分は、現行制度の不完全さに求められる。現行基金制度は戦前の制度の伝統を受け継ぎ、基金の果実である施設を運用するとか、積立金によってある施設・土地・事業のための資金をつくりだすとかを目的として設定されることを基本的考え方としている。災害救助基金、減債基金、土地開発基金などは新しいタイプの基金である。

表-2 財政運営の安定化対策

目 的	地方財務会計方式	企業会計制度
景気変動対策 (収入の年度間調整)	景気調整積立金 (地財法第4条の3)	資本準備金
事業安定対策	積極性基金(建設・用地) 消極性基金(減債) (地財法第4条の3)	任意積立金
緊急臨時対策	災害対策積立金・基金 (地財法第4条の3)	利益準備金
資金安定対策	基金(用品)	運転資金

吉田寛神戸商大教授作成

現行の基金制度を企業会計制度と比較すれば、表-2のとおりである。この点について神戸市行財政改善委員会報告書は、

「ちなみに現行地方財務会計方式による積立金・基金制度をみると、景気変動対策や災害時の緊急時対策としての積立金制度(地方財政法第4条の3)と特定目的のために資金を積み立てる基金制度(地方自治法第241条)があり、後

者はさらに積極性基金（土地開発基金等）と消極性基金（減債基金等）に分れている。

しかしながら、これらの制度は、欧米の制度が非常時積立金・安定化準備金・租税欠陥勘定など、はっきりした目的意識にもとづいているのに比べてあいまいさはまぬがれないし、企業会計方式と比べても、各種準備金・積立金等の積立基準や取崩しの方法などが明確でない。そのためその時々の方針に押流され、制度を活かしきれなかったうらみがある。」（同報告書35頁）

現行の基金制度は形式的には十分ともいえるが、自治体が活用していくにはやはり不十分な制度といえる。改革の視点としては、第1に、現行制度上、財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金となっているが、現在、法定されている基金・積立金以外に、特別退職引当金、開発事業等利益積立金、など特定の支出または損失のために引当てられた基金・積立金を設けることがのぞましい。

第2は、財政調整積立金のごとき一般目的の基金を適切に積み立てるための制度を確立することがのぞまれる。現行制度上でも、自治体によっては特定目的の基金を巧みに活用している団体もあるが、現状は、民間企業のように積立金・準備金制度について租税上の恩典というインセンティブ（誘導要素）がないため、自治体はあまり活用しない。このことは市民、議会のみならず首長にあってこのような内部留保よりも眼前の行政需要の充足こそ、地方自治体のより価値ある選択であるという先入観があるからではなからうか。したがってこのような環境の下で基金の充実を図っていくには制度による半ば強制・誘導的措置によって地方財政の安定を長期的に確保すべきであろう。

なお表-1にみられるように、51年度の基金の状況を見ると、対前年度54.6%と不況期にもかかわらず基金は大幅に伸びている。この理由は、財源対策が予想より多かったことにもよるが、地方自治体が基金への認識を深めたためともいえる。なお、府県などには退職手当管理基金、地方債管理基金など将来、増大が予想される債務支弁のための基金の拡充が唱えられている。

Ⅲ 連結決算

社会・経済情勢は、高度成長から低成長へ変化し、住民のニーズも、成長から環境保全・福祉へ、“もの”から“ところ”へと変化した。都市自治体の提供するサービスもまた住民ニーズに対応し、多様化し、複雑化してきた。

行政サービスの多様化・複雑化によって、サービスに適用されるメカニズムも採算を度外視した公共のメカニズムのみでは対応しえず表-3に見るように種々のメカニズムが必要とされ、適用するメカニズムによって、経営形態もまた変化する。神戸市における外郭団体は、単なる出資を除いて37、形態も特別法人、民法法人、商法法人と多様である。これを会計別にみると、一般会計から株式会社まで実に56にも及ぶのである。さらに、財務会計の見地から見れば「相互に繰出し、繰入れがあり、資金等についても関連するところが大きいといえる。神戸市の行財政運営はこれら各種主体の総体として存するものであり、ひとり一般行政だけを問題にしておれば良いというものではない」（神戸市行財政改善委員会報告書）。また放漫経営による赤字を会計の分散・複合化を利用して隠し、財政再建団体に陥った事実をみると、行財政データの総合化が必要とされる。

表-3 経営形態と経営原則

市場サービス（市場のメカニズム）→ 第3セクター（企業参加）
地域サービス（参加のメカニズム）→ 財団・社団（市民参加）
一般サービス（効率のメカニズム）→ 公社方式（外部委託）
行政サービス（公共のメカニズム）→ 直営方式（自己処理）

行財政データ、特に成果の表われとしての財務会計データを総合化することが求められる。財務会計データの総合化に関し、神戸市行財政改善委員会では、企業会計における連結決算と同様、各財務会計の結合損益表示などの検討を提唱し、具体的に表-4に示される「決算結合表」を提示している。

表-4 決算結合表 (単位:千円)

会計区分	当年度利益(△欠損)金	累積利益(△欠損)金
一般会計	600,571	398,758
特別会計	△ 24,356	58,240
企業会計	△ 452,172	△14,402,502
交通事業会計	△ 2,692,810	△16,201,923
水道事業会計	12,354	△ 2,145,307
その他の	2,228,284	3,944,728
公社	75,695	298,746
神戸市道路公社	0	0
神戸市都市整備公社	11,734	85,065
神戸市土地開発公社	18,982	30,234
神戸市住宅供給公社	35,524	164,550
神戸市フェリー埠頭公社	9,455	18,897
合計	199,738	△13,646,758

- (注) 1. 昭和50年度決算による。
 2. 各会計間の繰入・繰出後の数値である。
 3. 「公社」は神戸市 100%出資のものである。
 4. 「企業会計」「公社」の累積利益(△欠損)金は昭和50年度末貸借対照表の利益剰余金・欠損金を計上した。
 5. 「企業会計」の「その他」には下水道・港湾・開発・病院・高速鉄道・工業用水道の各事業会計を計上した。

しかし、この表は、各会計の単年度収支について、その収支差額を一覧表示したものにすぎず、官庁会計の制約から必ずしも各会計ごとの実態を忠実に反映したものとはなっていない。このため、同委員会においてもその問題点をつぎのように指摘している。

「1つは、会計における繰出・繰入後の表示になっている。ことに病院・交通事業では一般会計からの繰出金によって赤字補填が行われているため、赤字総額を示すものになっていない。

2つは、一般会計・特別会計においては資産・資本勘定が設定されていないため、内部留保もしくは赤字補填などの措置がとられてもその実態を裏づける

表示が行われない。

3つは、各会計間においても、あるいは企業会計・公社においては個別事業ごとに会計方針が異なるため会計間比較が困難であり、かつ総合的な時系列比較もむずかしい。

基本的には、官庁会計は収支のフロー（現金収支）に止まりストック（資産・資本）の観念が稀薄であり、欧米で行われている「資本・経常予算の区分もない」（神戸市行財政改善委員会報告書）。

ここにみる決算結合表の欠点の1つは、繰入れ、繰出しなど内部取引が混入されたまま結合されたことにあるが、この欠陥は、簡単に補うことができる。すなわち、それぞれの会計間の繰入れ、繰出しを除外すればよいのである。この操作によって、各会計の収支が独自の収支となり、各会計の規模、収支が明瞭になる。ただし、公営企業等が、損益計算であるため、損益計算に影響を与える繰出し、繰入れのみを除外しうるが、資本収支に係る取引については含まれることとなる。結果は、表一5に示す純計決算結合表のとおりである。純計決算結合表は、異なる決算（一般・特別会計は現金収支であり、公営企業・外郭団体会計は損益収支である）の単なる結合であり、内部取引の完全な除去もできていないという問題点を有するとはいえ、表一5にみるかぎり、一般会計における資本的繰出しが残るのみで、他の会計の収支は明瞭に示されている。現在の官庁財務公開の実状を鑑みれば、決算結合表と同じく、外郭団体も含め一覧表示され、かつ、総合としての収支が把握しうることに、より大きな意義があるといえる。従って、当面の財務会計の近代化は、この純計決算結合表を完成させることにあるといえよう。

純計決算結合表のうち損益収支のものを資金収支に置き換えれば、資金収支結合表（表一6）となり、資金収支の状況が総体として把握しうる。損益収支を資金収支に置き換えるには、損益収支に資本収支を加え、減価償却費等の非資金取引を減ずればよい。公営企業は、資産形成が資金需要の要因であり、資本収支が明確になるが、外郭団体は、売却資産形成、運転資金需要が中心で、資本収支がごくわずかであり、不明確である。このため資金収支結合表からは

除外した。

資金収支結合表をさらに整備すれば、神戸商科大学吉田寛教授の提唱する外部現金収支結合報告書となる。すなわち「現在の歳入歳出表ではなくて、自治

表-5 純計決算結合表 (単位 百万円)

会計名	収入	支出	残高
一般会計	264,062	253,667	10,395
特別会計	39,909	42,408	△ 2,499
企業会計	75,134	75,862	△ 728
交通事業	10,708	12,940	△ 2,232
水道事業	18,489	16,342	2,147
その他	45,937	46,580	△ 643
公 社	35,236	35,886	△ 650
住宅供給公社	14,136	14,131	5
道路公社	2,199	2,896	△ 697
土地開発公社	14,073	14,053	20
都市整備公社	4,708	4,695	13
フェリー埠頭公社	120	111	9
合 計	414,341	407,823	6,518

表-6 資金収支結合表 (単位 百万円)

会計別	収入	支出	残高
一般会計	262,062	244,754	17,308
特別会計	39,909	42,408	△ 2,499
企業会計	174,432	200,239	△ 25,807
交通事業	13,727	16,003	△ 2,276
水道事業	32,818	31,119	1,699
その他	127,887	153,117	△ 25,230
合 計	476,403	487,401	△ 10,998

1. 昭和51年度決算より作成
2. 外郭団体は資本収支計算がないため結合せず

体と外部とのキャッシュ・フローを会計別に明らかにし、その結合表を作成」（神戸都市問題研究所「都市政策」第12号、吉田寛「地方自治体会計の近代化と情報開示」）することで、会計間取引（内部取引）を除外することである。しかしながら、繰出し、繰入れ以外の内部取引を除外するためには、個々の取引にまで調査が及ばねばならず、官庁会計が企業会計のように複式簿記をとっていない現在、その作成には、多くの修正記入を必要とする。

以上の諸表は、現行財務会計制度内における改善手法であり、指摘したような問題点が存在する。これらの欠陥は官庁会計方式の性格に起因するものといえよう。すなわち「経済活動のほとんどが民間企業に委ねられ、公共団体はそこから一歩しりぞいた所で単なる規制や調整に専念しておればよかった段階では、官庁会計方式の単純性がかえって効率的であったともいえるが、今日のように広範な経済活動を行い、一種のコングロマリットにまで成長した公共団体の活動を計測するには、官庁会計方式の欠陥が露呈されざるを得ない」（神戸都市問題研究所「都市経営システムの開発」45頁）のである。複合・肥大化した組織にとって、投入の犠牲と産出された成果を的確に把握・対比するための手法として、現在最も進んだものが企業会計方式であり、官庁会計の企業会計化が必要とされる。

官庁会計の企業会計化によるメリットは大きい。すなわち、神戸市行財政改善委員会が決算結合表において指摘された問題点の克服が可能となる。一つは基本的事項として欠落していたストック概念がつくられる。二つは、現金収支から経常収支（損益計算）を区分しうる。三つは、会計間比較が可能となることである。さらに、作成される財務諸表を連結することによって、行政運営の効率性測定、行政のもつ資産・負債（ストック）が総体として把握しうることになるといえ、コングロマリットと化した自治体運営を一覧の下に鳥瞰しうることとなる。

企業会計化は、官庁会計の単式記帳と異り、複式簿記による損益計算書、貸借対照表などの決算諸表を作成することにあり、これらの決算諸表を通じて前述のようなメリットが生ずるといえよう。しかしながら、複式簿記を直ちに官

庁会計に導入することは困難といえ、長期的な検討を必要とする。従って、制約は存在するが、現行の財務会計制度による決算諸表から企業会計方式による損益計算書及び貸借対照表を作成のための試算を行い、各会計の決算結合を行うことによって、制度上の欠陥、問題点を探っていくこととする。このためには、官庁会計処理方式をとる一般会計、特別会計のストック表を作成し、年度内の歳入・歳出額からこのストック形成に向けられた収支（貸借対照表取引）を除外し、経常収支（損益計算）を区分しなければならない。

さて、試算に入るわけであるが、まず、財務諸表の作成に先立ち、前年度末までの貸借対照表を作成する必要がある。つまり、当該年度当初のストックの状況を把握し、これに当該年度の貸借対照表取引を加減することによって年度末の貸借対照表の作成を行うのである。これにより次年度以降の貸借対照表の作成手順を明らかにする。一般会計・特別会計の両者にわたり、この作業が行われなければならないが、同様の手続であるため、以下一般会計のみに限って論議を進めていく。

一般会計には、資本概念が存在しないが、貸借対照表は、資産と負債・資本によって構築されており、複式簿記の資本等式により、 $資本 = 資産 - 負債$ で表示されるため、資産総額から負債総額を差引いた残高をここでは資本とする。この場合の資本は Capital というよりはむしろ Equity という概念であり、今後さらに検討されねばならない。

次に、資産及び負債であるが、負債は流動負債の大宗をなす一時借入金が年度末に全額返済されるため、固定負債残高に注意し、残高を計上すればよい。神戸市の場合、市債残高、長期預り金残高を発見しうのみである。退職給与は、年度予算に一括計上されることもあり、引当金的性格を持つこの種積立金も存在するが、負債額には算入せず、負債性引当金は、今後の検討課題とした。しかしながら地方自治法上は決算資料には、負債に関する何らの報告も必要とされず（予算段階では存在するものもある）、内部的な市債一覧表や資産としての基金の残高からしか数値が拾えない。

資産についても、ストック概念が未発達のため（決算書類の1つとして、財

産に関する調書が整備されているが、決算とは全く離れた集計—財産目録法—を行っている)資産価額を財産に関する調書残高からすべてを算出しえない。特に、不動産価額の把握が困難である(地方自治法上は価額の記載を必要としない)。取得価格が把握しえないので、評価により価額の算出を行うこととした。評価の方法は、土地を山林・宅地に、建物を木造・非木造に区分し、固定資産税課税の際の平均評価額をそれぞれに乗じて算出する。この他、財産に関する調書から、基金、債権、有価証券、物品等の残高を拾い資産額を計上する。財産に関する調書において注意すべきは、一般会計以外の会計に属するものが含まれており、算出にあたっては、この会計区分がなされなければならないことである。不動産は評価額、他の資産は取得価額をもって計上されるため、資産概念も不統一となるが、ストック会計の未発達な現段階では他に有効な方法が発見しえない。したがってこの場合の資本も評価差額である。

以上の手順によって算出したのが表—7の内の期首貸借対照表である。期首貸借対照表から、期末貸借対照表・損益計算書作成のため期中取引を加えて精算表の作成を行う(表—7参照)。精算表の意図するところは、期中取引等を帳簿残高によって計上し、期末残高を計算することである(誘導法)。しかしながら、現実には、貸借対照表、損益計算書記載の勘定科目が一般会計上の勘定科目と合致せず(他の会計と連結させるためにも必要である)、また、複式簿記をとっていないため、仮に該当する勘定科目があっても取引高が明示できないのである。このため負債・資産の年度末残高から逆算していく方法(財産法)をとらざるを得なかったのである。ことに不動産では、一般会計科目の公有財産購入費、工事請負費、原材料費などがあり、これらを合計しても直接人件費が除かれて正確な価額が算出しえない。このため、決算統計上、投資的経費、公債費、消費的経費とするものがあるので、この統計を用いて現金支出の配分を行う。投資的経費には、貸借対照表科目のほとんどが含まれているため、財産に関する調書により拾い上げる資産価額を減じ、建設仮勘定として処理する。建設仮勘定とするのは、不動産の把握が完成取得時によるため、期首貸借対照表との斉合性を保つためである。

表-7 一般会計精算表

	期首残高試算	期中取引	期末残高試算	整理記入	貸借対照表	損益計算書
現金	5,822	268,171	267,782	6,211	52,462	
有価証券	5,855	105	5,960	6,062	35,973	
未収金	3,997	2,078	261	5,814	28,762	
その他流動資産	-	-	-	-	5,960	
土地	948,465	××××	2,078	943,560	74,729	
建物	76,159	△△△△	2,827	74,729	943,560	
その他固定資産	6,711	792	17	7,486	7,486	
建設仮払金	-	71,815	71,815	71,815	71,815	
建設費・出資	6,591	793	7,384	7,384	7,384	
長期貸付金	9,911	-	141	9,770	9,770	
長期借入金	22,616	4,603	59	27,162	27,162	
預り金	-	486	90	576	52,462	
期前借入金	-	2,975	2,975	6,062	6,062	
(南債)	142,853	3,993	34,371	173,231	576	
自己常務	942,798	228,965	173,231	942,798	173,231	
経常	-	185,679	185,679	6,870	942,798	
不動態産	-	××××	185,679	23,028	162,651	
預金	-	△△△△	-	23,028	23,028	
他会計へ繰入金	-	-	-	6,870	43,286	
他会計より繰入金	-	-	-	-	43,286	
当期収支差額	-	-	-	-	-	222,095
合計					1,218,415	1,218,415
						179,198
		541,006	541,006	1,345,570	1,345,570	179,198
				124,395	124,395	

1. 神戸市51年度決算より作成 2. ××××, △△△△は不動産売却差額として本来計上されるべきものである。

期中取得高については、現行では、各取引にまでさかのぼらざるを得ず、表-7においては、不動産借方への記載ができていない。期末貸借対照表上では、不動産価額は(期首残高+期中取得高) - (評価額表示資産売却原価+取得額表示資産売却原価)によって表わされるべきであるが、この計算が非常に困難であることを示している。経常支出には、消費的経費及び公債費の利子部分を充て、公債費元金償還高を市債残高から減ずる。

現金収支以外に、市債借替債の発行取引、資産保有形態の交換取引(不動産売却の場合年賦払いの契約をすれば、現金収入として予算・決算に計上されるものは当年度分のみであって、他の債権として、財産に関する調書に表示される。)があるため、これら取引記入をなす必要がある。

つぎに整理記入であるが、官庁会計制度には、事業期間終了後出納整理期間(4月1日～5月31日)があり、3月末現在の資産残高を正確に把握するためには、現金収支決算額から、この期間中の取引を控除する必要がある。また、

一般会計以外の現金（歳計外現金）を預っているためこれを計上する必要がある。さらに経常収支に含んだ繰出し、繰入れ額を整理記入に明示することによって、期末貸借対照表（表—8）、損益計算書を作成しうる。

表—8 一般会計貸借対照表 (単位 百万円)

勘定科目	金額	勘定科目	金額
(資産の部)		(負債の部)	
I 流動資産	76,509	I 流動負債	58,524
現金預金	28,762	短期借入金	—
未収金	41,787	未払金	52,462
有価証券	5,960	前受金	—
その他流動資産	—	預り金	6,062
II 固定資産	1,090,104	II 固定負債	173,807
土地	943,560	長期借入金	173,231
建物	74,729	長期預り金	576
減価償却引当金	—	退職給与引当金	—
	74,729	(資本の部)	
構築物	—	資本金	942,798
建設仮勘定	71,815	資本剰余金	—
その他固定資産	7,486	利益剰余金	—
III 投資	44,316	当期収支差額	43,286
投資及び出資金	7,384		
長期貸付金	9,770		
基金	27,162		
IV 繰延勘定	—		
合計	1,218,415	合計	1,218,415

このような手順によって作成される財務諸表であるため、おのずから限界を有するといえる。

その一つは、一般会計が単式記帳で複式簿記によらないため、各勘定残高から作成できないこと。二つは、財産に関する調書の期中増減高が純計額により表示されており、財産の取引総額の把握が困難なことである。三つは、官庁独特の勘定科目設定のため、企業会計との科目概念が大幅に異なり、適合性を保つにはかなりの無理がある。四つは、財産に関する調書及び歳出における概念の不統一である。

五つは、最大の問題であるが、ストックの算出根拠を正確に求めようとすれば、各取引にまでさかのぼらねばならず、決算段階での把握にかなりの無理がある。

多くの限界を有するが、この貸借対照表・損益計算書を他会計のものと連結させたものが、表一9の連結決算書である。連結残高試算に整理記入を行い、連結貸借対照表(表一10)、連結損益計算書を作成する。整理記入においては、会計間の繰出し、繰入れをまず相殺しなければならない。ついで、資産の重複計上を避けるため、投資・出資の持合いを除去する。

この連結においては100%出資のものが対象となっているため、連結調整勘定の設定は不要で、すべての投資と資本を相殺する。外郭団体については、この関係が財産に関する調書に明瞭に示されている。しかしながら、公営企業はすべて一般会計からの出資になるが、一般会計において、債権残高が存在しないため、連結においては、整理を行っていない。

同様の問題は、貸付金においても存在するが、それぞれの会計において、債権が計上されていないとか、明細が決算資料からのみでは推測できないために、整理が行えないのである。

多くの前提を設けたが、以上で試算としての連結決算手続を完了したわけである。

この連結貸借対照表からは、神戸市全体の負債、資産総額の対比、たとえば、短期間で回収期の到来する流動負債に対し、流動資産は十分であるか、また、固定負債に対し固定資産は十分であるか、といった分析が可能となる。

表—9 連 結 決 算 書

(単位：百万円)

	連結残高	連結整理記入	連結損益計算書	連結貸借対照表
現金・預金	90,262			90,262
未収金	63,238			63,238
有価証券	10,624			10,624
その他流動資産	8,477			8,477
分譲資産	2,149			2,149
工事資産	72,428			72,428
土地	1,050,483			1,050,483
建物	109,330			109,336
建設仮勘定	143,894			143,894
その他固定資産	274,630			274,630
減価償却引当金	△ 32,299			△ 32,299
投資・出資	(1,600)	1,600		
	14,131	2,099		10,432
長期貸付金	17,135			17,135
基金	67,880			67,880
その他投資	203			203
長期事業資産	68,844			68,844
繰延資産	400			400
短期借入金	40,014			40,014
未払金	97,254			97,254
預り金	7,202			7,202
その他流動負債	19,844			19,844
	(1,600)			
長期借入金	245,923	1,600		244,323
引当金	3,843			3,843
その他固定負債	23,479			23,479
自己資本金	(2,119)	2,119		
	1,016,200	2,099		1,011,982
借入資本金	343,175			343,175
剰余金	(1,000)	(5,194)	6,313	
	164,881	5,194	1,000	167,000
(当期収支差額)	(54,502)		(6,313)	(60,815)
			(54,502)	
当期収支差額	54,502	6,313	60,815	
事業収入	(2,916)			
	423,637	2,916		420,721
事業支出	(4,270)			
	356,895		4,270	352,625
事業外収入	(11,199)			
	19,008	11,199		7,809
事業外支出	15,090			15,090
他会計採出金	23,028		11,199	
			2,119	
			1,600	
			2,916	
			5,194	
他会計採入金	6,870	1,600		
		4,270		
		1,000		
			428,530	428,530
				1,958,116
				1,958,116

1. 神戸市51年度決算より作成。2. 剰余金は、剰余金処分後のものである。3. () 円の数字は、すべて内書きの数字である。

表-10 連結貸借対照表 (単位 百万円)

勘定科目	金額	勘定科目	金額
(資産の部)		(負債の部)	
I 流動資産	247,178	I 流動負債	164,314
現金預金	90,262	短期借入金	40,014
未収金	63,238	未払金	97,254
有価証券	10,624	前受金	—
分譲資産	2,149	預り金	7,202
工事資産	72,428	その他流動負債	19,844
その他流動資産	8,477	II 固定負債	273,245
II 固定資産	1,614,888	長期借入金	244,323
土地	1,050,483	退職給与引当金	3,843
建物	109,336	その他固定負債	23,479
長期事業資産	68,844	(資本の部)	
建設仮勘定	143,894	自己資本金	1,011,982
その他固定資産	274,630	借入資本金	343,175
減価償却引当金	△ 32,299	剰余金	106,185
III 投資	97,250	当期収支差額	60,815
投資及び出資金	10,432		
長期貸付金	17,135		
基金	67,880		
その他投資	203		
IV 繰延勘定	400		
合 計	1,958,116	合 計	1,958,116

1. 一般会計貸借対照表と勘定科目が斉合しないのは、他会計勘定科目との調整のため、その他の項に加えたものが多いためである。

しかしながら、この場合、資産の大宗を占める固定資産には、売却不可能な行政財産が含まれており、直接表—11の資産・負債の対比には問題がある。また、連結損益計算書の損益としての収支差額には、一般会計の資産形成に向けられた国庫補助金を当然に含む損益と純粋な損益計算による公営企業等の損益との異質な二者が混在しているといえよう。ことに、損益の概念は、一般会計にはなじまないものであり、今後、投入＝支出と産出＝成果との対比がより明確にされていくことによって解決が図られねばならないであろうし、一般会計等の損益計算書に資産形成に向う国庫補助金の区分計上がなされる必要もあろう。従って、この試算を試金石として今後の論議が尽されることが必要である。

官庁会計制度への企業会計方式の導入は、公益法人会計基準も整備された今日、何らかの方向で具体的に検討されねばならないが、そのためには、根本的な制度改正が必要であり、財産の範囲、損益概念、さらには連結に際しての外郭団体の範囲などの課題が解決されねばならず、段階的なアプローチが必要とされよう。そのための条件整備が強く望まれるのがストック会計の充実である。

IV ストック会計

連結決算表の作成にあって、最大の障壁はストック会計の未発達であった。「一般に官庁会計にこのようなストック会計が発達しなかった理由は、さまざま考えられるが、現金主義であって発生主義でなかったこと、また、資金借入・資本調達などで、経営・資産状況を公表する必要がないこと、さらに、税務会計上もその必要がなかったことなどがあげられる」（高寄昇三「地方財政の改革」195頁）。

しかしながら、複式会計制度の導入を前提として、ストック会計の充実により、現行官庁財務会計制度にあっては、貸借対照表・損益計算書の作成が可能となる。さらに、これら財務諸表の作成は、内部管理上はもちろん、主権者としての市民の立場からも要請される場所である。すなわち、貸借対照表の作成により、市民が負担すべき債務およびその債務の種類が明白となり、それに

対応する資産の種類が明示される。たとえば、市債残高が多くとも、その内容が分譲土地等の収益的な部分が多ければ、売却収益によって、市債の償還が行われ、市民の将来負担は少ない。他方、福祉施設などの非収益的な資産が多ければ、市債のほとんどを将来、市民が負担しなければならないことも貸借対照表から判読することが可能となる。もちろん、これらの情報が、的確に市民に伝えられるべきであるが、行政サービスが多様化し、市民の適正な負担が求められる今日にあっては、特にこの意義は高いといえよう。

では、ストック会計は、どのように充実が図られるべきであるか。まず、現状を分析してみよう。現在のストック表は、決算調書における“財産に関する調書”によって代表され、内部的には“公有財産表”が存在する。財産に関する調書には、地方自治法施行規則の財産に関する調書様式に基づき、公有財産として土地及び建物、山林、動産、物権、無体財産権があり、他に有価証券、出資による権利、物品、債権、基金が前年度末残高、決算年度中増減高、決算年度末現在高の別に明示されている。このうち、価額の記載のあるものは、有価証券、出資、物品、債権、基金で、金額をもって表示することが比較的簡単なものばかりである。特に不動産にあっては、土地は、山林とそれ以外の区分であり、建物も木造、非木造の別だけで、これらがそれぞれ行政財産・普通財産の区分によって、面積表示のみがなされており、価額の表示はない。また公有財産表にあっては、前記公有財産の所在地等の明細があるのみで、価額表示のない点は財産に関する調書と何ら変りがないのである。財産に関し、価額表示が行われているものは評価等に問題はあるが、東京都その他に例をみることができる（表—11参照）。

次に問題となるのは、財産に関する調書は財産としてのプラス資産のみを計上し、マイナスの資産としての負債に関して、一覧表示が全くないことである。負債としては、市債残高、預り金、前受金等が存在するはずであるが、市債一覧表など別個の資料から求めねばならず、公営住宅敷金のように基金として積立ててはいるものの将来返還をしなければならないものについては、基金残高から推測するのみである。

表-11 公 有 財 産 (52. 3. 31現在)

種 類	一 般 財 産		一 部 適 用 事 業 用 財 産		全 部 適 用 事 業 用 財 産		合 計	
	数 量	価 格	数 量	価 格	数 量	価 格	数 量	価 格
土 地	66,540	1,962,664,153	3,983	32,971,402	232,372	206,210,758	302,895	2,203,846,313
建 物	14,345	939,312,174	739	42,764,158	1,028	74,123,757	16,132	1,056,200,087
工 作 物	—	117,150,997	—	17,777,867	—	1,290,293,396	—	1,425,222,260
立 木	—	5,408,057	—	113,730	—	453,758	—	5,975,545
船	75	2,812,698	8	131,190	—	—	83	2,943,888
航 空 機	12	965,865	—	—	—	—	12	965,865
浮標・浮き橋・浮ドック	—	619,974	—	—	—	—	—	619,974
地 上 権 等	—	2,686,129	—	—	—	1,863,368	—	4,549,517
特 許 権 等	—	15,935	—	—	—	—	—	15,935
株 券 等	—	23,947,308	—	914,994	—	11,227,883	—	36,090,185
出 資 に よ る 権 利	—	48,098,616	—	10,000	—	10,404	—	48,114,020
合 計	—	3,103,677,906	—	94,683,338	—	1,586,183,344	—	4,784,544,589

(注) 一般財産の土地・建物の価格は東京都公有財産規則により3年ごとに改定しており、異価格は昭和50年3月31日に改定したものである。

東京都『財政のあらまし』52年6月、8頁

さらに、決算年度中の資産の増減が適正に把握できないことである。財産に関する調書には、決算年度中の増減高について、増減の相殺後—純額—で数値が示されており、総額記載がなされていないのである。他方、決算書からの推測も十分になしえない。たとえば、貸付金は、元利が混合して償還されているため、元金がいくら減少したかは不明である。また、統計の概念が不統一なために推測しえないものもある。什器・器具は、財産に関する調書では物品（重要物品）として、30万円以上の価額のものについて計上されている。この場合も同様に期中の増減高は純計であり、総額把握が困難である。ところが、歳出科目としての備品購入費は、1万円程度のものであっても算入されているため、両者からの増減高把握はできないのである。

以上のような欠陥は、前述の貸借対照表作成時において気づいた点であるが、ストック会計の充実が、当面、現行制度内で図られねばならないとするならば、これらの欠陥を早急に解決することであろう。

すなわち、

1. 資産の取得価額の明示である。取得価額が不明なものについては、評価額による表示をせざるを得ないであろう。評価については、時価評価、固定資産税課税の評価額等が存在するが、行政の安定、安全性を考慮するな

らば、固定資産税課税の評価額によるのが妥当といえるのではなからうか。もちろん、他に適正な評価がなしうるのであれば、その方法によるべきであろう。ただ、時価評価については、ともすると資産価額が過大に見積られる可能性も高く、類似の取引価格が発見しえない場合、実勢価格を算出することは大きな作業を伴うことになる。

2. 各種の統計に使用される概念の統一および関連性の明確化である。概念の不統一の問題は、決算統計の作業と財産統計の作業とが全く別個に行われることによって生ずるものである。先の備品などは財産に関する調書に30万円以上のものしか記載されないのであれば、決算においても（もちろん予算編成時点の配分も含め）備品購入費は30万円以上のものとし、他のものは、消耗品費として需用費に計上するといった概念の統一が図られることによって、相互の関係が明白になる。
3. 財産に関する調書への総額記載である。純額記載では、増加額と減少額が相殺されてしまい、両者が等しい場合には、期中増減高が0ということになり、結果としての財産高把握はなしえても、歳入・歳出との関係が斉合しないことになる。
4. 財産に関する調書への負債（マイナスのストック）の明示、もしくは、負債に関する調書による併記である。ストックは、プラスとマイナスが存在しており、低成長下、しかも先取施策等市債に財源を頼ることが多くなった今日あつては、資産に対応する負債が一覧表示されることが必要である。

以上の点が解決されることによって、一般会計の現行制度内におけるストック会計の充実を図ることができよう。

さらに、歩を進めることが可能であれば、一般会計等官庁会計方式に企業会計方式がとりいれられ、公営企業会計、昨今作成された公益法人会計のような会計処理も可能となり、資産ごとの残高把握が帳簿残高から容易に算出するのである。

さて、ストック会計の大枠を充実するための問題点指摘を行ったが、検討す

べき課題が残されている。

1つは、財産に関する調書にあって、行政財産・普通財産の区分はあるが、ストックとしてみた場合、その範囲をどこまでにするかという点である。行政財産は、学校、福祉施設など、社会資本としていかに財政が危機に類しようとも売却が不可能な財産であり、売却可能な普通財産と同様に扱うことには問題があり、現在の財産に関する調書のように区分して把握する必要がある。また評価としても、普通財産と同じ評価方法をとることには問題がある。なお、現行の財産に関する調書では、道路類が含まれていないが、これらを行政財産として把握するかどうかについても問題がある。道路の場合、特に評価に問題がある。今後の道路整備を考えれば、現在の資産把握が必要であるが、ストックとしてみる場合、道路が行政財産であることに鑑みて、除外してもよいのではなかろうか。

2つは、減価償却の問題である。公営企業会計にあっては、土地を除くほとんどの固定資産について減価償却がなされ、費用として計上し、内部留保される。一般会計にあっては、減価償却をし、内部留保を持つことは、景気変動等への調整資金とすることができ、有効である。しかしながら、市民の税負担感覚、公営企業会計ほどの費用、収益の対応が求められていないことからして、減価償却を行うことは困難であろう。つまるところ、市民の再調達費用を再調達時点までに積立てるか、再調達後負担するか意思決定によるのである。

これらの問題点はあるが、ストック会計が充実されることによって、フローとの間の内部検証が可能となり、加えて、市民に対する情報開示の前提条件が確立されることにもなる。

V 財務情報開示の原則

財務会計制度の改革のなかで、財務公開制は近代化の基本原則といえる。基金制度の拡充、連結決算の導入、ストック会計の採用などは技術的改革であるといえるが、財務公開の原則は技術的改革であるとともに、地方財務会計制度に市民参加・外部統制を導く基本原則の転換をもたらす改革であるといえる。近年、知る権利の1つとして意識されつつあるが、未だ、明確な強い権利とし

ては確立されていない。

地方自治法第243条の3は、「普通地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、毎年2回以上歳入歳出予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する事項を住民に公表しなければならない。」と規定している。市民に対する財務公開制に関する唯一の規定である。

「普通地方公共団体の運営は、これに対する住民の不断の関心及び協力がなくては、制度のみ完備しても実を伴わないのである。」（長野士郎『逐条地方自治法』第9次改訂新版908頁）といわれるように、地方自治体の財政運営が健全性を保っていくためには、ひとり自治体が財政運営の適正化に心掛けるだけでなく、市民の関心による監視と協力による行政効果の達成が不可欠であるといえる。そのためには可能な限りの財務公開を行う義務がある。どのような事項を公開すべきかについては条文の表現以外の事項については、「当該公表すべき事項、その公表の方法及び公表回数等具体的事項は条例で定むべきである。」（長野前掲書909頁）といわれ、各自治体の裁量にまかされている。ただ「この場合統計表その他の図解を用いる等努めて分かり易くする努力が必要であり、このような配慮なくしては本項の意義も没却されるであろう。」（長野前掲書909頁）といわれるように、わかりやすくする工夫が必要であろう。

法律上はどのような公表をするかについては自治体にまかされているが、『神戸市「財政事情」の公表に関する条例』によると、第3条の「予算」については「(1)歳入歳出予算の執行状況 (2)住民の負担の状況 (3)公営企業の業務 (4)財務、公債及び一時借入金の現在高 (5)その他市長において必要と認める事項」となっている。

このような「財政事情」がいわゆる『財政のあらまし』といわれるものであって、財務公表のもっとも典型的なものの1つである。財務公開に関する公表の実状に対する批判は後でふれるとして、財務公開に関する基本的考え方として、財政公表が財政状況を住民に知らすという考え方が支配的であり、財政状況を“公開”するという志向性が弱いことである。

すなわち法243条の3の「財政の公表」は法第12条の「直接請求としての監都市政策 No.14

査請求、法第242条の「住民による監査請求及び訴訟」のための「財務公開」ではないのかという点である。直接請求による監査請求は「主権者たる住民の基本的な直接政治参与の権利」（長野前掲書215頁）であり、それは一切の事務に関してその適正化、合理化を図るものである。また、法第242条の「住民による監査請求」は「住民全体の利益を確保する見地から、職員の違法、不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とする。」（長野前掲書882頁）のものであり、納税者として重要な権利の1つである。

「財政の公表」（法第243条の3）は、これら財政の公表、監査請求の趣旨を考えると、単なる財政事情の公表ではなく、主権者に対する財務公開制の基本原則を規定したものと解釈すべきである。少なくとも基本的な考え方はそのように解さなければ住民がもっている財政監視権は実質的には機能を発揮しえないであろう。

このような考え方のズレが財政公表にあって、財務公開よりも財政広報へ力点がおかれる現状をつくりだしている。法第243条の3にもとづく財政事情の公表は、いわゆる『財政のあらまし』というパンフレットで、年2回、6月と12月にそれぞれ予算・決算の状況を公表しているが、その多くは簡単な事業説明の入った経理状況の報告であって、決して主権者、信託者への財政公表とはなっていない。

それにもかかわらず予算・事業などの広報はかなり派手に行われている。これはある意味では財務公開と財政広報を混同しているといえ、財務会計制度の認識の浅さの結果であるといえる。このような財務公報の広報化現象は、「義務としての報告からサービスとしての情報提供への変質を示すものである。公報が義務としておこなわれる場合は責任報告書であり、アカウントビリティ・リポーティングであるが、それが広報化される場合には、しばしば、インフォメーション・サービスに転化し、責任の実体を欠くことになり、義務としての公報の空洞化現象が生ずる。」（吉田寛「都市における企業会計方式の導入」神戸都市問題研究所編論文集第2号『都市経営の理論と実践』129頁）と批判されている。

「財政事情の公表」を、このような財政広報から財務公開への質的転換を図っていくための方向づけを現状を紹介しながらしてみよう。

現在の財政事情の公表は、『財政のあらまし』を一応、フォーマルな公開手段として、あとは、広報誌による方法が併用されているケースが多い。団体によってはPR用のパンフレットを特に作製しているところもある。問題はあとにふれるように、これらの公表手段に共通していえることは、予算規模、歳入・歳出構成比なども説明されているが、同時に各部局・事業別の予算内容の説明がなされている点である。

したがって部外者が財務分析をなそうとすれば、予算書、決算書、業務報告書、財産に関する調書、市債一覧表などにもとづかなければならないが、これとても十分でない。たとえば市債一覧表は借入先、利率、事業別に内訳集計表が計上されているが、説明が全くない内部資料であり、分析には新たな作業が必要とされる。また財産に関する調書についても土地・建物について価額が記載されていないのが致命的欠陥といえる。また、業務報告書も各局別の事業統計報告の類いであって、各事業報告書の効果測定をなすことができるような資料ではない。決算書・予算書も同じようなことがいえよう。

このような資料にもとづいて部外者が財政診断などをなすことはきわめて面倒な作業が要求される。このようななかで比較のまとまっているのが監査委員の決算審査意見書であるが、これとてもごく常識的な説明に止まっている。

神戸市の場合、このような欠点を補うため『神戸市財政の概要』『神戸市の財政』が刊行されている。これらは事業別の説明を欠くが、制度改正的視点から財政が当面する問題点を、財政データにもとづいて分析したものであって、きわめて水準の高いものといえる。技術的には財務会計、ことにストック会計のデータが乏しい憾みがある。しかし、全体的な問題点はこの2つの刊行物によって理解することができるであろう。

このような現状を財務公開制の見地からどのように評価すべきであろうか。

1つは、『財政のあらまし』と他の財政広報誌とは機能を分担し、『財政のあらまし』は法令上の義務的財政事情の公表であるので、財務資料の公開に徹

底するのがのぞましい。

2つは『財政のあらまし』の内容であるが、公営企業・特別会計などの公表にページ数をとられ、一般会計のそれがきわめて貧弱である。ことに公有財産、市債などの資料不足がめだつ。さらに外郭団体、人件費、福祉、公共投資など市民が関心のある項目については追加公表すべきである。

3つは、『財政のあらまし』にすべての財務分析資料を求めるのは不可能なので、市議会などへ提出した資料は、市政資料閲覧室などに常備し、市民が気軽に見られるようにすることが必要である。

4つは、地方財政全般については自治省が『地方財政白書』を発行しているが、各自治体にあっても『財政白書』を有料で発刊すべきである。

5つは個別の財務状況の公開である。水道・交通・福祉サービスなど市民に選択・負担を求めなければならない課題が多く残されている。このような個別サービスにともなう財政事情の公表をつうじて、財政への理解を深める機会として、市民・自治体の相互努力が期待されるのである。

財務情報開示に関する自治体側の認識はきわめて低く、認識を改める必要があるが、市民の財務会計への関心もこれに劣らず低いことも否定できない。『神戸市行財政改善委員会報告書』は、その末尾につきのように述べている。

「最後に付け加えるならば、自治体に財政は市民にはむずかしいもの、そして、財政は役所のものという先入観がなかったとはいえない。また市民も財政を理解しがたいもの、負担を迫られるものとしてとらえる傾向が強かったのではないか。しかし現在、企業会計にあっても情報開示 (disclosure)、社会報告書 (social report) によって企業活動に対する理解を求める方向での努力がみられる。そのような社会的傾向をふまえて、市当局が今後そのような方向で研究を重ね、先駆的実践に移すことを期待したい。(同報告書40頁)

このような報告書の趣旨にそって、本研究会も設立され、また、神戸市の『財政のあらまし』も市債についての報告事項を充実した。市民の側にあっても、財務資料をつうじての市政の分析、市政への関心がのぞまれるのである。

Ⅵ 財政診断指標の作成

個々の地方団体の財政運営が、経営的視点からみて秀れているか、また、経営内容が健全であるかどうかを判断する経営診断指標を何に求めるかはきわめてむずかしい問題である。

通常、地方自治体の財政状況を診断するのに用いられる官庁会計にもとづく指標は、実質収支比率、経常収支比率、財政力指数である。これら指標は長年にわたって使用され、かつ、官庁会計に即した指標であるので、財政状況をそれなりに反映しているといえる。しかし、実質収支比率、経常収支比率が普通会計のみを対象とした資金フローの指標であるという診断指標としての限界がみられる。また、財政力指標は地方交付税の算定結果にもとづく数値であり、尨大かつ精緻な算定作業によって算出された指標であるので、それなりの価値がみられるが、交付税算定という机上計算によって算出された人為的指標という技術上の制約があり、必ずしも個々の自治体財政の実状を正解に反映していない憾みがある。

一方、民間企業の財務診断指標が適用できるかどうかについては、結論からいえば不可能に近い。資本効率、資産・資本構成、原価率、経費率、利益率、生産効率などといった診断指標の作成そのものが不可能であるからである。理由は資本、利益、売上高といった基礎的数値の算出が事実上、できないからである。

地方財政の診断指標は、地方財政独自の視点から、先の3つの財政診断指標を補う方法で作成することがもっとも実用的方法といえる。しかも、新しい作業をすることなく既存の財政データから作成するとなると当然、作成指標も限られたものとなる。

このような条件の下で、『都市経営システムの開発』で作成したのが、つぎのような4つの指標である。指定都市を対象にして、まず「健全性」に関する指標として「総合的実質収支比率」を算出した。これは実質収支比率が普通会計だけであるので、特別会計、企業会計、公社会計（50%以上の出資団体）を含めた連結決算方式にもとづく総合収支であるところに意義がある（表-12）。

表-12 健全性

50年度決算(単位 百万円 百分比)

	一般会計		特別会計		企業会計		公社会計		$\frac{A'}{A} \times 100$	$\frac{A'+B'+C'+D'}{A} \times 100$	$\frac{A'+B'+D'}{A+B+C+D} \times 100$	$\frac{C'+D'}{A+B} \times 100$	$\frac{C'+D'}{A+B+C+D} \times 100$
	経費収支 (A) 会計 規模(B)	経費収支 (A) 会計 規模(B)	純利益(損 失)(C) 会計 規模(B)	純利益(損 失)(C) 会計 規模(B)	純利益(損 失)(D) 会計 規模(B)	純利益(損 失)(D) 会計 規模(B)	純利益(損 失)(D) 会計 規模(B)	純利益(損 失)(D) 会計 規模(B)					
札幌市	690 158,925	△ 84 64,568	△ 2,060 90,114	6,231	△ 59 5,991	△ 243	0.434	△ 0.965	△ 0.480	3.768	2.679	1.874	
横浜市	△ 622 282,718	△ 1,068 123,306	△ 1,429 177,962	△ 16,717	397 27,263	401	△ 0.220	△ 0.961	△ 0.444	△ 5.771	△ 4.018	△ 2.669	
川崎市	3,615 191,362	△ 494 90,105	△ 5,045 42,110	△ 11,906	△ 239 21,594	△ 763	2.752	△ 1.647	△ 0.758	△ 9.644	△ 5.720	△ 4.443	
名古屋市	△ 935 268,577	683 229,930	△ 16,896 183,056	△ 78,429	△ 2,397 20,379	△ 3,851	△ 0.346	△ 7.278	△ 2.784	△ 30,636	△ 16,505	△ 11.772	
京都市	△ 2,464 202,493	△ 1,521 64,886	△ 9,695 94,223	△ 39,253	89 15,106	11	△ 1.217	△ 6.712	△ 3.608	△ 19,384	△ 14,680	△ 10,420	
大阪市	△ 4,895 543,837	△ 5,426 106,822	△ 21,149 297,443	△ 126,708	448 37,861	503	△ 0.900	△ 5.704	△ 3.146	△ 23,204	△ 19,395	△ 12,799	
神戸市	399 235,434	58 88,989	△ 2,861 182,082	△ 18,132	99 35,046	△ 621	0.169	△ 0.979	△ 0.425	△ 7,964	△ 5,780	△ 3,456	
北九州市	1,135 171,863	2,605 127,935	△ 229 20,360	△ 2,620	18 17,193	48	0.690	2.053	1.044	△ 1,497	0.858	△ 0.761	
福岡市	600 155,182	280 115,894	△ 283 18,511	△ 1,021	46 25,352	135	0.387	0.414	0.204	△ 0.571	0.327	△ 0.281	

・一般・特別・企業の各会計規模については、各都市「財政のあらまし」による。
 ・企業会計については、準公営企業を含む。
 ・公社会計については、地方自治法第22条第3項に規定する法人を対象とする。

『都市経営システムの開発』211頁

つぎに「資産性」に関する指標として、「総合資産比率」を算出した。地方財政の現行制度上、公営企業会計には一応資産会計はあるが、一般会計にはない。財産表は作成されているが多くの自治体において価格の表示はない。このように資産会計を欠くことは官庁会計の致命的欠陥といえる。この欠陥を少しでも補うために資産比率を算定した。

まずプラス資産として「普通財産」、「積立金」、「投資及出資金」、「貸付金」、「基金運用による出資金」、「土地開発基金」の総合計によって資産を算出した。「普通財産」以外は、自治省へ提出の各市の『財政状況調査』によったが、「普通財産」だけは面積・種別はわかるが、評価額をどうするか困難な問題となった。一応、各市の『固定資産税概要調書』の平均評価額によった。なお建物の面積は自治省の『公共施設状況調』によった。このようにして集計された「プラス資産」を、債務残高という「マイナス資産」で除することによって「資産比率」を求めた。結果は表-13のとおりである。

「総合資産比率」表の作成によって官庁会計の「アキレス腱」といわれたス

表-13 資産性 総合資産性 = $\frac{\text{プラス資産性}}{\text{マイナス資産性}}$ 50年度(決算単位 百万円 百分比)

	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	プラス 資産性	マイナス 資産性	総合 資産性
	普通 財産	積立金	投資及 出資金	貸付金	基金の 運用に よる出 資金	同左 貸付金	土地開 発基金 (土地)	(a)+(b)+ (c)+(d)+ (e)+(f)+ (g)=A	地方債 現在高 B	$\frac{A}{B}$
札幌市	19,724	8,989	15,345	3,597	0	0	3,220	50,875	85,290	0.596
横浜市	30,964	781	34,281	6,859	0	0	5,351	78,236	145,401	0.358
川崎市	15,777	4,061	3,464	2,760	0	197	171	26,430	74,046	0.357
名古屋 市	21,571	3,475	17,304	14,222	0	0	2,267	58,839	127,533	0.461
京都市	3,684	3,605	15,797	576	0	0	0	23,662	114,328	0.207
大阪市	298,215	28,992	61,096	19,310	0	2,182	7,376	417,171	463,745	0.900
神戸市	119,292	2,364	22,183	3,624	6,500	1,831	3,851	169,645	183,860	0.923
北九州 市	26,725	1,094	10,410	7,418	0	0	305	45,952	92,788	0.495
福岡市	13,373	5,376	4,888	4,229	0	0	7	27,873	75,481	0.369

普通財産： { 土地(宅地、田畑、山林、その他)は種類別年度課税評価額単位当り
平均価格及び総数が算出(その他については全体平均価格を使用)建
物については木造及び木造外家屋課税評価額単位当り平均価格を使用
昭和50年度公共施設状況調査等

積立金外：地方財政状況調査表による

『都市経営システムの開発』213頁

トック会計の視点からの分析の道がひらかれたといえる。フロー会計だけでは各市において大きな差がなかったも、ストック会計でみると大きな格差があり見せかけの財政収支にともすれば関心を奪れ勝ちであるが、ある意味ではフロー会計はいわば“虚像”といえ、ストック会計こそ“実像”であるといえる。

つぎに同じストック会計の視点から「蓄積比率」を求めた。これはいいかえれば社会資本ストック比率といえ、公経済プロパーの視点からみた独自の財政診断指標といえる。「総合資産比率」では土地・建物のうち普通財産のみを対象としたが、「蓄積比率」ではいわゆる行政財産のみを対象とし、一般財源で除してその市の社会資本ストックの比率をみた。

算出方法は土地・建物の面積は『公共施設状況調』により、評価は同じく『固定資産税概要調査』によった。その結果が表-14である。

「蓄積比率」は公経済における含み資産を示すものであり、蓄積比率の低い団体は、将来にわたって実質的な公共投資に関する債務負担行為を背負っていると見え、また、逆に「蓄積比率」の高い団体は、投資経費を当分、節約できる余裕をもっているといえる。このように「蓄積比率」によって、社会資本の状況を公園1人当り面積とかいう個別指標でなく、価格表示により総合指標化したので、財政指標としてはそれなりの価値がみられるであろう。

表-14 蓄積性 = $\frac{\text{行政財産総額}}{\text{一般財源}}$ 50年決算

	千m ² 土地	同円 単位当 り平均 価格	百万円 土地総額 (a)	千m ² 建物	同円 単位当 り平均 価格	百万円 建物 総額 (b)	百万円 行政財産 総額 (a)×(b)=A	百万円 一般財源 B	A B
札幌市	19,639	13,140	258,056	1,520	20,625	31,350	289,406	80,573	3.59
横浜市	13,961	28,437	397,009	2,159	19,860	42,878	439,887	169,591	2.59
川崎市	7,988	26,060	208,167	1,063	18,374	19,532	227,699	67,109	3.39
名古屋市	18,866	19,752	372,641	2,372	18,465	43,799	416,440	142,530	2.92
京都市	9,562	22,869	218,673	1,640	14,159	23,221	241,894	95,786	2.53
大阪市	20,212	62,840	1,270,122	3,375	22,029	74,348	1,344,470	248,007	5.42
神戸市	15,403	31,584	486,488	1,450	19,977	28,967	515,455	100,467	5.13
北九州市	13,413	12,780	171,418	1,481	15,217	22,536	193,954	77,536	2.50
福岡市	10,762	17,131	184,364	1,051	21,567	22,667	207,031	67,965	3.05

土地（行政財産）：道路、橋りょう、河川、海岸、漁港を除く 昭和50年度公共施設状況調査
 建物（ " ）：学校、福祉施設、庁舎、公民館、競技場等 財務協会

土地単位当り平均価格：昭和50年度宅地課税評価額単位当り平均価格
 建物 " " 木造及び木造外家屋課税評価額単位当り平均価格

一般財源：市税、譲与税、娯楽交付金、軽油、自動車交付金、地方交付税

地方財政状況調査表
 『都市経営システムの開発』215頁

つぎに「安定指標」を算出した。「安定指標」は多分に作為的であるが、景気変動における個々の市の抵抗力をみるためである。「積立金」、「普通財産」は収入不足の補填対策として、万一の場合、取崩し、売却が可能である。また「投資的経費」は財政悪化に対応したとき削減が比較的容易であり、経常収支比率の逆の機能をもっている。また、「住民税法人分」（逆数）も、法人分は景気変動に敏感に反応するので、その逆数は景気安定機能を有しているので、安定指標の1つとして採用した。このような安定指標を組み合わせて作成したのが表-15の安定性に関する比較表である。

表-15 安定性 = $\frac{\text{積立金} + \text{普通財産}}{\text{普通財政規模}} + \text{投資的経费率} + \left(1 - \frac{\text{法人住民税}}{\text{住民税}}\right)$

50年決算（単位 百万円 百分比）

	(a)	(b)	(c)	(d)	A	B	(e)	(f)	C	
	積立金	普通財産	投資的経費	普通財政規模	$\frac{(a)+(b)}{(d)}$	$\frac{\text{投資的経费率}}{(c)}$ $\frac{(c)}{(d)}$	法人住民税	住民税	$1 - \frac{(e)}{(f)}$	$\frac{A+B}{C}$
札幌市	8,989	19,724	54,566	158,929	0.181	0.343	8,019	24,504	0.673	1.197
横浜市	780	30,964	93,452	282,718	0.112	0.331	15,098	63,618	0.763	1.206
川崎市	4,061	15,777	42,988	131,362	0.151	0.327	5,664	22,440	0.748	1.226
名古屋市	3,475	21,571	88,929	268,577	0.093	0.331	24,489	65,026	0.623	1.047
京都市	3,605	3,684	62,849	202,493	0.036	0.310	11,857	36,865	0.678	1.024
大阪市	28,992	298,215	189,131	543,837	0.602	0.348	49,861	91,348	0.454	1.404
神戸市	2,364	119,292	90,537	235,484	0.517	0.384	12,018	34,864	0.655	1.556
北九州市	1,094	26,725	57,336	171,863	0.162	0.334	6,128	18,526	0.669	1.165
福岡市	5,376	13,373	60,243	155,182	0.121	0.388	9,460	23,105	0.591	1.100

普通財産：土地（宅地、田畑、山林、その他）は種類別50年度課税評価額単位当り平均価格及び総数から算出（その他については全体平均価格を使用）
建物については木造及び木造外家屋課税評価額単位当り平均価格を使用
昭和50年度公共施設状況調

法人住民税、住民税：50年度指定都市決算状況

積立金外：地方財政状況調査表

『都市経営システムの開発』217頁

交付税にもとづく「財政力指数」に代る財政力を表わす指標をつくるのは、財政力指数がきわめて慣れ親しんできた指数だけにむずかしい。他の方法で財政力を表す指標として用いられているもっともポピュラーな指標は、人口1人当りの税額であるが、これでは法人の経済力とか需要がほとんど反映されていないので、従業者数を常住人口に加算することによって1人当り税額を算定することにした。その結果が表-16である。

表-16 財政力に関する指定都市財務会計比較表

(50年度決算)

	千円	人	人	人	千円 / 人
	53年度市税 (a)	51.4.1人口 (b)	50.5.15従業者数(c)		
	(a)	(b)	(c)	(b) + (c)	(a) / (b) + (c)
札幌市	52,756,348	1,249,392	580,897	1,838,289	28.7
横浜市	134,988,297	2,628,978	905,317	3,534,295	38.2
川崎市	55,798,649	1,014,997	432,103	1,447,100	38.6
名古屋市	119,936,760	2,071,403	1,232,534	3,303,937	36.3
京都市	65,735,374	1,455,436	668,998	2,124,434	30.9
大阪市	207,589,222	2,759,293	2,372,725	5,132,018	40.4
神戸市	72,855,013	1,359,065	650,405	2,009,470	36.3
北九州市	47,151,955	1,056,704	539,256	1,595,960	29.5
福岡市	47,347,979	1,002,648	537,714	1,540,362	30.7

$$\text{財政力} = \frac{\text{市税}}{\text{人口} + \text{従業者数}}$$

市税：地方財政状況調査表（自治省提出分）

人口：神戸市統計要覧（50年国勢調査結果補正数）

従業者数：神戸市統計要覧（50年工業統計調査）

このような企業会計的視点にもとづく財政指標によって、従来の財政指標よりもより総合的かつ実態に即した財政状況を多角的に診断することができる。もちろん不完全のそしりを免れないが、財政資料の制約もあり、将来、財務会計制度が完備されればより高度の診断指標が可能になるであろう。

表-17 指定都市に関する財政診断指標一覧表 (50年決算ベース)

	実質収支 比率	經常収支 率	財政力 指数	健全性	資産性	蓄積性	安定性	財政力
札幌市	△ 1.1	73.7	0.60	△ 0.48	0.60	3.59	1.20	28.7
横浜市	△ 0.75	78.3	0.80	△ 0.44	0.54	2.59	1.21	38.2
川崎市	5.4	90.7	0.86	△ 0.76	0.36	3.39	1.23	38.6
名古屋市	△ 2.0	82.8	0.88	△ 2.78	0.46	2.92	1.05	36.3
京都市	△ 2.6	83.2	0.68	△ 3.61	0.21	2.53	1.02	30.9
大阪市	△ 4.1	92.7	0.85	△ 3.15	0.90	5.42	1.40	40.4
神戸市	0.5	83.0	0.72	△ 0.43	0.92	5.13	1.56	36.3
北九州市	△ 3.6	83.9	0.61	1.04	0.50	2.50	1.17	29.5
福岡市	1.3	72.7	0.68	0.20	0.37	3.05	1.10	30.7

これら診断指標を一覧表にしたものが表-17である。

結びに代えて

この地方財務会計制度の改革に関する研究は、神戸都市問題研究所が昨年度実施した都市経営システムの開発に関する研究の成果を踏まえて、地方財務会計制度が、行政の統治行為の立場と住民による行政付託の立場との調整のなかにあつて、今後いかにあるべきかについて検討したものである。この検討にあつて、われわれは情報開示主義の原則を適用する見地を採用した。

このため、この研究においては、連結会計制度の導入、ストック会計の確立財務情報開示の高度化および財政診断指標の整備等を対象として若干の試論を展開したものである。これらの研究対象の検討は企業会計方式の積極的活用によって適切に展開されるものと期待している。

× × ×

研究会委員

代表委員 吉田 寛 神戸商科大学教授
 委員 山田 幸男 神戸大学法学部教授
 " 是常 福治 (財)神戸都市問題研究所常務理事

ニューヨーク市における

公営交通事業の概要

神戸市交通局

I ニューヨークの公共交通

アメリカの大都市においても、我が国の大都市と同様、人口のドーナツ化現象が進み、通勤圏が拡大してきている。また、マイカー交通の渋滞も深刻になっており、地下鉄、バス等の大量公共交通機関の改善、拡充の必要性は、莫大な道路投資を行っているアメリカにとっては特に重大な問題として、国家レベルで認識されてきている。

アメリカ最大の都市地域であるニューヨーク都市交通圏は、ニューヨーク市を中心に、ハドソン川を挟んで隣接するニュージャージー州および、北側のコネチカット州に広がり、約2万平方キロに及んでいる。そのうち、ニューヨーク市と近郊7郡(約1万平方キロ)においては、ニューヨーク大都市圏運輸公社(MTA)が公共輸送を総合的に調整、管理し、下部の経営体を含めてMTAとして独立採算制を採っている。

ニューヨーク市における公共交通機関は高速鉄道、バス、都市間鉄道であるが、それらはMTAが調整、管理する次のような機関によって運営されている。

- ニューヨーク市運輸公社(NYCTA)ー高速鉄道、バス
- マンハッタン・アンド・ブロンクス路

面交通運営公社(MaBSTOA)ーバス
 ○スタットン島高速鉄道運営公社(SIR
 TOA)ー高速鉄道

○ロングアイランド鉄道ー都市間鉄道
 ○トリボロー橋・トンネル公社(TBTA)
 ー有料道路(橋梁、トンネル)、駐車場

我が国における大都市の公営交通事業が都市構造の変化、自家用自動車の普及などに伴い、近年、とりわけオイルショック以後、その経営内容は極めて悪化していることを念頭に置きながら、深刻な財政危機の伝えられるニューヨーク市の公共輸送を受け持つNYCTA(New York City Transit Authority)およびMaBSTOA(Manhattan & Bronx Surface Transit Operating Authority)の事業年報をもとに、両公社の経営状況を通じて、ニューヨーク市における公営交通事業の現状を概観してみたい。

II NYCTA 高速鉄道事業の概要

ニューヨーク市の公共交通は1746年に、ブロードウェーを走った乗合馬車に始まり1887年に路面電車、1904年には地下鉄の開業を見、今日に至るまで230年の歴史を持っている。最初の地下鉄は1904年に現在のIRT路線の一部がマンハッタンを走り、その後、1915年にBMT路線が、1932年に

市営のIND路線が運行を開始している。そして、1953年にニューヨーク市運輸公社法(州法)によって、NYCTAが設立され、ニューヨーク市との間にリース協定を結び運輸施設の貸与を受けて、高速鉄道事業とバス事業の運営を開始した。1968年には、州内の運輸調整機関である大都市圏運輸公社(MTA)が設立され、NYCTAもその管理下に置かれることになり、現在に至っている。

現在のニューヨーク市の人口は748万人(1975年)であり、市内の高速鉄道は、ブロンクス、マンハッタン、ブルックリン、クイーンズの各区(第1図)を走っている

第1図 ニューヨーク市街図



NYCTA と、リッチモンド(別称スタットン島)を受け持つSIRTOAによって、ほぼ市内全域をサービスしている。NYCTAの路線はIRT(路線長125キロ)、BMT(同116キロ)、IND(同130キロ)の3つ

の路線から成り、営業路線長は371キロ(内、地下部分220キロ)にも及んでいる。特に、マンハッタン地区とブルックリン地区は路線が縦横に走り、きめ細かなサービスを行っている(第1表)。

第1表 行政区別駅数(77年7月)

行政区	駅数	総数	地区間乗換駅数
マンハッタン	138	461	28
ブルックリン	171		19
ブロンクス	70		2
クイーンズ	82		4
計		461	53

※ 行政区には、このほかリッチモンド区(別称スタットン島)があるが、高速鉄道はNYCTAではなく、SIRTOAが担当している。

NYCTAの営業規模を東京都(75年区部人口865万人)の地下鉄と比較すると、営業路線長で2.3倍、在籍車両数で3.4倍であり、相当大規模なものであることがうかがえる(第2表)。ただ、乗客数については、アメリカでは自家用自動車への依存度が高いこともあり、逆に東京を下回っているが、高速鉄道の公共交通機関内部での地位は高く、その市内シェアは60%を超え

第2表 東京都との比較(1976年度)

経営主体	営業規模	乗客数(千人)	営業キロ(km)	車両数
営団		1,484,293	123.9	1,497
東京都営		295,283	40.8	336
合計(A)		1,779,576	164.7	1,833
NYCTA(B)		1,002,825	371.2	6,202
B/A×100		56	225	338

民鉄統計年報 51年

ており、ニューヨークの主力大衆輸送機関である事には変わりがないと言える。我が国大都市の最近の公共輸送機関の乗客数の推移を見ると、1つの特徴的な現象が見られる。それは、昭和45年(1970年)以降の東京都(23区)を例にとると、バスの乗客数が減少傾向なのに対し、鉄道(国鉄、私鉄、地下鉄)の乗客数は、48年以後は横ばいであるが、全体としては増加傾向を示していることである(第3表)。この傾向は

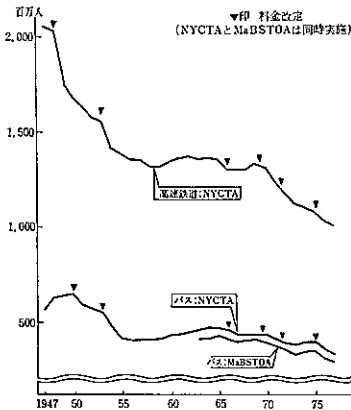
第3表 高速鉄道乗客数の比較

都市	年	1960	1965	1970	1974	1975	1976
※1 東京都(23区)	乗客数	3,550	5,149	5,908	6,854	6,815	6,909
	指数	100	145	166	193	192	195
※2 ニューヨーク	乗客数	1,363	1,296	1,228	1,078	1,027	1,003
	指数	100	95	90	79	75	74

※1 乗客数は国鉄・私鉄・地下鉄の合計(都市交通年報)

※2 // NYCTAのみ

第2図 高速鉄道およびバスの
移乗客数の推



地下鉄の路線拡張期にあった他の大都市にも概ね当てはまると言える。これに対し、NYCTAの高速鉄道乗客数は明らかに下り坂である。この傾向は1946年(昭和21年)頃からすでに始まっており、1960年代は一時横ばい状態であったものの、近年再び落ち込みがひどくなってきている(第2図)。1960年のニューヨーク市の人口(778万人)を100とした場合、1970年は101、1975年は96であり、この乗客数は単に人口減の影響

のみであるとは言えずいろいろな要因が重なり合って深刻な“地下鉄離れ”の様相を呈している。

このような傾向のなかで車両の総走行キロ、および高速鉄道部門職員数を見ても、1960年から10年間に乗客数は10%減少しているにもかかわらず、総走行キロも職員数も20%近く増

加している。その後は乗客数の動きに合わせて、いずれも減少傾向を辿っているがただ、注目すべきは、総走行キロや乗客数の減少ほどは、職員数は減っておらず、60年の規模をなお上回っていることである(第4表)。このように、乗客数の減少傾向がかなり以前から顕在化していたにもかかわらず、最近まで職員数の減少を伴わなかったことは、オイルショックを契機とした人件費の高騰による経営圧迫を一層顕著なものにしたと思われる。いずれにしても、NYCTAの高速鉄道は採算を考えれば今後、事業縮小・減量経営傾向は避けられないのではなからうか。

第4表 総走行キロおよび職員数の推移

年度 項目	1960	1965	1970	1974	1975	1976
(千キロ) 電車総走行キロ	492,040	492,520	585,633	491,482	468,246	424,420
指数	100	100	119	100	95	86
職員数※	24,327	24,617	28,525	27,440	27,265	25,196
指数	100	101	117	113	112	104

※ 高速鉄道部門専属職員のみ（運輸、駅舎、車両保守、線路保守、電力部門）

Ⅲ バス事業の概要

現在、ニューヨーク市のバス事業は NYCTA と MaBSTOA によって運営されている。ニューヨークのバスは路面電車に18年遅れて1905年にマンハッタンの5番街を走ったのが最初である。その後バス会社の設立が続いたが1953年にNYCTAが設立され、さらに1962年に MaBSTOA が NYCTA の子会社として州法により設立され、経営主体の公的一元化が進められた。さらに1968年に両公社はTBTAと共に MTA の管理下に置かれ、今日に至っている。

NYCTA と MaBSTOA の営業エリアは第5表から明らかのように、前者はブロンクス区を除いてほぼ市内全域であるのに対し、後者はマンハッタン地区とブロンクス地区に限られている。ただ、次に述べるように人口密集地区であるマンハッタン地区では MaBSTOA が主力となっていることがわかる。

我が国大都市のバス乗客数は先程述べたように70年代に入って減少傾向を示しているがニューヨークにおいては、この傾向はさらに著しいものがある（第6表）。76年

第5表 バス路線の状況

行政区	経営主体 区分	NYCTA		MaBSTOA	
		路線数	キロ 路線長	路線数	キロ 路線長
ブロンクス	—	—	—	44	298
マンハッタン	5	5	29	33	215
ブルックリン	71	71	499	—	—
リッチモンド	27	27	265	—	—
クイーンズ	37	37	227	—	—
合計		140	1,020	77	513

の乗客数を65年と比較すると、高速鉄道は23%の減であるが、バスの場合は29%の減であり、“バス離れ”の深刻さは高速鉄道に勝るとも劣らない状況にあることがわかる。この減少傾向は両公社に共通したものであるが、その輸送状況に一つの特徴が見られる。第7表にあるように、人口はブ

第6表 バス乗客数の比較

(百万人)

都市	年	1965	1970	1974	1975	1976
※1 東京都 (23区)		958	961	974	901	902
	指数	100	100	102	94	94
※2 ニューヨーク		879	788	738	667	624
	指数	100	90	84	76	71

※ 1. 公営, 民営合計 (都市交通年報)

※ 2. NYCTA, MaBSTOA 合計

第7表 行政区別実車走行キロ当り乗客

行政区	項目 人口 (千人)	※1		実車走行キロ当り 乗客数※2	
		構成比%	人口※1 密度 (人/km ²)	NYCTA	MaBSTOA
ブロンクス	1,472	18.6	13,798	—	3.96
マンハッタン	1,539	19.5	26,192	5.45	4.84
ブルックリン	2,602	33.0	14,297	3.62	—
リッチモンド	295	3.7	1,985	1.15	—
クイーンズ	1,987	25.2	7,107	2.98	—
合計	7,895	100.0	10,176	3.12	4.38

※ 1. 1970年 County and City Data Book, ※ 2. 1976年度

ブルックリン地区が市全体の約3分の1を占めているが、人口密度を見ると、マンハッタン地区が群を抜いており、これにブルックリン地区、ブロンクス区が続いている。

そこで、行政区別に両公社の実車走行キロ当りの乗客数を比較すると、この人口密度の違いに応じて行政区によってかなりの開きがみられることがわかる。NYCTAのマンハッタン地区が実車走行キロ当り5.45人と最高値を示しているが、同地区のNY

CTAの営業路線は29キロしかないため(第5表)、全市平均すると3.12人となっている。これに対し、MaBSTOAはマンハッタン地区とブロンクス地区という人口密集地区を営業エリアとしているため、比較的効率の良い輸送を行っていると言える。この効率の良さは経営面にも影響しNYCTAが慢性的な赤字に悩んできたのに比べ、MaBSTOAは公社設立以来1972年までは11年間黒字経営を続け、NYCTAに資金援

助を行ってきた。

しかし、MaBSTOAも都市構造の変化の影響を次第に強く受けるようになった。ニューヨーク都市交通圏の人口は61年に約1,700万人であったのが、71年には1,890万人と増加を示しているのに対し、市の中枢部マンハッタン地区では60年に170万人であった人口が70年には154万人、73年には146万人と減少し、人口のドーナツ化現象が著しく進んだのである。その結果、マンハッタン地区を主要な営業エリアとするMaBSTOAの乗客数も落ち込み、73年に560万ドルの赤字を出して以来、今日まで

欠損額は毎年大きく増加している。

このようにニューヨークのバス事業は、乗客数の減少が我が国以上に顕著であるが走行キロは1949年の130百万キロ(NYCTA)をピークに一時的には多少減少傾向があったとはいえ、大きな変動は見られない。ただ最近では路線の縮小に伴って走行キロも減少傾向が現われている(第8表)。職員数減についても概ね同じような傾向がうかがえるが(第9表)、高速鉄道の場合と同様、かなり最近まで職員の増加傾向が続いていた事がわかる。

第8表 走行キロの推移

(千キロ)

経営主体 \ 年度	1965	1970	1974	1975	1976
NYCTA	104,424	109,890	110,870	107,151	106,527
指 数	100	105	106	103	102
MaBSTOA [※]	71,623	70,701	70,222	67,366	66,733
指 数	100	99	98	94	93

※ 実車走行キロ

第9表 職員数の推移

経営主体 \ 年度	1965	1970	1974	1975	1976
NYCTA [※]	7,211	7,841	8,118	8,074	7,609
指 数	100	109	113	112	106
MaBSTOA	6,322	6,581	6,448	6,451	6,151
指 数	100	104	102	102	97

※ バス部門専属職員

IV 最近の経営状況 (NYCTAを中心に)
 今まで見てきたように、ニューヨークの

場合、高速鉄道もバスも1940年代から50年代にかけてが、乗客数から見る限り、その

全盛期であった。近年見られる公共交通機関の乗客数の激減は、道路の整備に伴う自家用自動車の普及に依るところが大であると考えられるが、その他、いろいろの諸要因と相まって、ニューヨークにおいても交通事業を取り巻く経営環境は非常に厳しいものがある。NYCTAの決算状況（経常収支）を中心に、その経営状況を概観してみたい。

最近のNYCTAの営業収支の推移を示したのが第10表である。まず目につくのが単年度欠損額の大きさである。74年度には4億ドルを超えており、以後75年9月1日の料金改定（基本料金35セント→50セント）によって2億ドル台に持ち直している。このことは営業収入の98%を占める乗車料収入が75年度に前年度比23%の伸びを見せている事からもわかる。しかし、この15セントアップ（値上げ率43%）の料金改定も乗客の逸走により、効果はかなり減殺されているのである。

ここで、営業費用と営業収益の動きをもう少し詳しく見てみよう。NYCTAの収支の動きに対し、料金収入と共に非常に大きな影響を与えているのが人件費である。人件費（給料・賃金、年金、厚生・福利費、社会保険料、技工給与準備金）の営業費用に占める割合は、60年度に82%であったのが、70年代には常に95%前後という高率になっており（第10表）、この人件費比率の上昇が財政を硬直化させ営業費用さらには営業欠損を増大させる最大の圧力になっていると言える。人件費総額は74年度以前には年平均約10%もの伸びを示しているが、75、76年度は沈静している。しかし、職員

一人当りの人件費に換算すると、兩年度についても着実に増加を続けている事がわかる（第10表）。アメリカでは、我が国において見られるような定期昇給やボーナスの制度はないが（但し、NYCTAの時間給従業員については、職種によって最高、入社5年目まで昇給制度がある。）、賃上げは、戦後大小合わせて41回行われており、73年以後は年2回（1月1日、および7月1日）が恒常化している。特に、オイルショック直後の74年（昭和49年）には3回（1月、4月、12月）の賃上げが行われていることが目を引く。

ここで、NYCTAの全職員約34,000人（交通警察官を除く）のうち、28,000人余りいる時間給従業員の一時間当りの初任給を見ると、57種類ある職種の中で、高額なのは、電気設備保守員（7.51ドル/時）、電車検査員（7.47ドル/時）、専門保線員（7.24ドル/時）などであり、逆に低額なのは、車両清掃員、ポーター等（5.38ドル/時）である。なお、車両保守員は6.58ドル/時、バス運転手は6.08ドル/時となっている。

次に動力費（電力費および燃料費）の動きを見ると、73年から74年にかけてのオイルショックの影響を如実に反映し飛躍的に増加している。75年度以後は、石油価格の安定に伴いやや沈静しているが、オイルショック以前に比べると、かなり高水準である（第11表）。

このように、営業費用は毎年着実に増加する要素をはらんでおり、しかもそれがオイルショックにより爆発的に増加し、年間4億ドルもの欠損を出す最大の原因であっ

第10表 NYCTAの営業収支の推移

(千ドル)

項目	年度		70	71	72	73	74	75	76
営業収入(A)	額	指数	515,499	525,346	538,294	536,172	526,123	643,461	650,951
			100	102	104	104	102	125	126
内料金収入(B)	額	指数	505,759	517,403	530,249	526,557	514,912	632,964	639,077
			100	102	105	104	102	125	126
営業費用(C)	額	指数	621,926	677,909	713,363	794,701	928,486	954,867	913,881
			100	109	115	128	149	154	147
内人件費(D)	額	指数	593,500	640,241	679,042	753,838	886,022	886,061	833,500
			100	108	114	127	149	149	140
内動力費	額	指数	42,948	47,222	51,948	72,129	96,268	94,446	83,741
			100	110	121	168	224	220	195
営業収支	額	指数	△106,427	△152,563	△175,069	△258,529	△402,363	△311,406	△262,930
			100	143	164	243	378	293	247
営業係数	C/A×100		121	129	133	148	176	148	140
人件費/営業費用	D/C×100		95	94	95	95	95	93	91
人件費/料金収入	D/B×100		117	124	128	143	172	140	130
職員1人当りの人件費(ドル/人)		指数	14,155	15,200	16,512	17,463	20,558	21,315	21,805
			100	107	117	123	145	151	154

第11表 実車走行1キロ当たり動力費の推移

(セント)

年度 項目	70	71	72	73	74	75	76
電力費 (高速鉄道)	8.34 100	9.55 115	11.00 132	14.96 179	20.22 242	20.79 249	20.35 244
燃料費 (バス)	2.15 100	2.18 101	2.34 109	4.57 213	6.63 308	7.13 332	7.15 333

たと言えよう。

次に、このような営業費用を賄うための営業収入の実態について見てみよう。NYCTA についても営業収入の約98%は料金収入に頼っている。本来、料金は適正な原価を償うものとして決定されるべきであるが、我が国においては、公共料金抑制政策によって、10数年に亘って公営交通の運賃が低く抑えられてきた経緯があるが、NYCTA についても全く同じ事が言えるのである。NYCTA の料金は、1953年以後バスと地下鉄は同一料金であるが、53年（昭和28年）に基本料金が15セントに上げられてから、66年（同41年）に20セントになるまで13年間据え置かれている。53年度と65年度の決算を比較してみると、営業収入は当然の事ながら2%の増加しかないので、営業費用は36%も増加しているのである。このように営業費用が徐々に増加した結果、単年度黒字は4年間しか続かず、57年度以降は再び赤字基調になっている。（但し、59、60年度は市からの通学割引補助が始まったため一時的に黒字に転じている。）その後の料金改定は70年、72年、75年に行われているが、高速鉄道もバスも乗客の逸走が著しく（第2図）、改定の効果

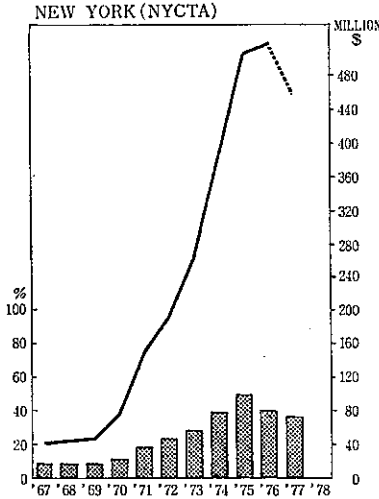
は余り上がっていない。料金収入と人件費を比較すると、70年代は常に後者が前者を上回っており、もはや料金収入だけでは人件費すら賄えないという現象が恒常化している（第10表）。特に74年度は、人件費が料金収入の1.7倍を超えるという、かつてなかった異常な事態を招いている。この結果、営業収支も61年度以後、連続15年間赤字を続け、77年度も3億ドル近い赤字が見込まれている。

V 公的補助

前章で見てきたような NYCTA の経営環境の悪化は、都市人口の増加に伴い、アメリカの大都市地域に広く当てはまる現象である。この都市交通問題を放置することは、地域の都市改造や道路建設の効果が著しく損なわれる事を意味し、国家政策的見地からも、大量公共交通機関の改善、拡充の必要性が強く認識されるようになった。その結果、連邦政府は1964年に新規設備投資を中心に、公共交通機関に対する財政援助を開始した。その後補助制度は拡大され1974年の法律では初めて運営費も補助対象とされ、補助総額も大幅（第3図）に増加した。なお、詳細については「欧米バス事

業の公的補助制度に関する調査報告」(都
市政策第12号 163頁)を参考にして頂きた

第3図 公的補助額の推移



第12表 公的補助の内訳

	'75~'76実績	'76~'77予算	単位100万ドル
① 連邦運営費補助	135.3	109.3	
② 州運営費補助	70.0	70.0	
③ TBTA 交付金	60.4	68.9	
④ 市特別支出金	294.0	267.8	
通学補助	89.7	57.1	
老人優待補助	4.2	10.8	
交通警察償還金☆	95.5	96.0	
市運営費補助	70.0	70.0	
返還金(手形)☆	29.5	28.8	
" (地下鉄車両債)☆	5.1	5.1	
合 計	559.7	516.0	

☆は、それぞれ交通警察、手形、地下鉄車両債の償還のための支出に
充当される。

い。

NYCTA 及び MaBSTOA に対しては、
75年度は 135百万ドルの連邦補助があり、
州、市等の補助金と合わせると 560 百万ド
ル近くに達している(第12表)。135百万ド
ルの連邦補助の内、84百万ドルは本来資本
的支出のために貸し付けられたものだが、
両公社では運営費に支出し、その元利償還
はMTAと州と市で受持つことになってい
る。これらのほかに、MTA管理下のトリ
ボロー橋・トンネル公社(TBTA)の計上
している利益を両公社に60百万ドル交付し
ている。かつて、MaBSTOAが黒字であつ
た60年代には、NYCTA に対し 1 億ドル
(累計)近い内部補助を行ってきた経緯も
ある。

これら補助金総額は、75年度には総支出
額の50%近くにも達するという高額になつ
ており(ボストンのように70%を超える都

市もある。)しかも、連邦政府の資本目的貸付金の運営費への転用や、州や市の「肩替わり償還」が、このように一般化してくると、当初の連邦法の立法趣旨も、財政危機にある地方自治体や地方公社の前では変質を余儀なくされているように感じられる。

VI むすび

ニューヨークの地下鉄は24時間営業である。料金の割引も老人・身障者割引は勿論バスでは、商業地区での「買物割引」、マンハッタン地区での「夜間割引」も実施されている。それにもかかわらず、乗客数の落ち込みは甚だしく、もはや回復不可能なところまで行きついているかの感もある。それには、地下鉄車内での凶悪犯罪が後を絶たず、車内には NYCTA に 3,000 人以上もいる交通警察官が乗り込むという我が国では想像もできない公共交通機関の実態が大きく影響しているであろう。

しかし、このように乗客数が減っても、路線はそう簡単に縮小できないし、運行回数を大幅に減らすこともできない。交通サービスの良し悪しは、「手軽に」、又「待

たずに」乗れることが重要な要素になっており、行政としては、市民のための交通を維持、改善すべき責務を負っているのである。

勿論、ニューヨークのような事態が続けば、一地方公社の収支均衡など望むべくもないが、さりとて料金負担のみに頼るのも NYCTA の結果から見て、問題の解決にはならない。連邦補助制度は交通設備投資あるいは交通計画投資に重点を置いてきたが、道営費補助の新設および資本費補助の運営費への転用を認めるに至って、その制度内容は変容しつつある。ニューヨークにおいては、巨大化した運輸公社はもはや企業としては機能せず、地域社会に対する広義の福祉政策の一環として機能しているように感じられる。

我が国の大都市の公営交通事業もオイルショックの深刻な影響で、経営は極めて悪化している。確かに我が国はニューヨークとは幾つかの条件で異なっている。しかしなお類似している問題点の方が圧倒的に多いように思えるのである。明日の我が国の公営交通事業が第二のニューヨークとならない事を念願しておきたい。

潮流

行政改革と官僚制度 宅地開発と費用負担 知事権限の委譲 特定不況地域

■ 行政改革と官僚制度

“ダメ役人退治法”誕生—大きな見出しで、日本の新聞（53年10月14日付）は一斉にアメリカ「公務員制度改革法—78年公務員法一」の成立を報じた。カーター大統領は市民団体代表を前にして「これからは、仕事をしない人は、どんどん辞めてもらうか、減俸処分にする」と演説し、大かっさいを浴びた。「百年ぶりの大改革」といわれた同改正法は、「能力主義」（連邦上級公務員 8,000人の勤務ぶりを評価するシニア・エグゼクティブ・サービス局の設置）、「処罰制度の簡略化」（減俸、配転に「絶対的理由」でなく「実質的証拠」で十分）、「内部告発奨励」（不正告発による上司からの報復を防止するため特別顧問の設置）さらに「局・部・課長の人事権の拡大」を内容とするものである。

官僚制度の不正・非効率率はアメリカでも同じだが、政府全体のむだ遣いは500億ドル（約9兆3,000億円）、不正支出は240億ドル（約4兆7,150億円）にのぼる。1978年の秋に行われた世論調査でも「減税と政府支出削減」は31%であるが、「税金は現在の水準でよいが、もっと有効で能率的に使え」という人が64%となっている。肥大化しその上非効率な官僚制は市民にとって

我慢ならぬ現象であり、「78年連邦公務員法」制度へのエネルギー源となった。

日本の動きはどうか、52年12月22日、「第2次行政改革案」が発表されたが、以後、目立った動きはみられない。なるほど政府は何もしていないのではない。補助金・許認可権の整理は毎年、いくらかは整理されているが、それ以上のスピードで新增設がみられるからである。

全国知事会が今年も「国—自治体の行政簡素化」を求めて報告書を出した。46年以來、毎年のくりかえし要望である。「道路一本つくるのに同じ説明を6回もしなければならぬ。また、同一事業でも本省、各部局、出先機関によって提出書類が異なり、事務手続が複雑だ」と実態のムダを訴えている。たしかに合同ヒヤリング、書式の統一、権限委譲によって大半は片付くものである。各省庁間また内部のナワ張り意識のため、自治体の職員がいらぬ苦勞をし、税金の浪費が跡を断たぬのは全くバカげた話である。知事会の報告書は「裏返せば、目立った改善努力を見せない政府の行政改革への『考課表』のような形」となったといわれている。

たしかに全国知事会の辛抱強い行動は評価されてよいであろうが、自らについては甘い採点とはなっていないか、同報告書は

“退職金倒産”の危機を同時に訴えている。この点について「遅きに過ぎるとはいえ、知事会が、退職金負担の肥大化に目を向けたことは、一応、評価してもよい。ところが……現行制度の問題点を洗い直す姿勢は、まったくない。まさに親方日の丸の発想としかいいようがない。」(53. 11. 17読売)と酷評された。

退職金が高いとか、職員が多いとかいうのではなく、府県行政のなかにある「ムダの制度化」にどうして対決していこうとしないのかである。補助金の制度の改革で政府の怠慢を叫ぶだけでなく、零細補助金などは連合して返上すればよいのであり、何も政府に要望するまでもない。県自身の市町村への補助金もかなりあるはずである。その意味で、注目されるのが広島県の市町村への「知事権限委譲構想」である。

知事権限は1,005種類あり、これまで125種を委譲可能なものとして、53種を54年度から実施するといわれている。宮沢知事は、「戦後、府県自治は強化されたが、市町村自治は充実されなかった」(53. 11. 19日経)。そのため知事の許認可権の市町村委譲に踏みきったと語っている。この動きに対して、県下の市町村長は、実施能力・事務費負担に不安を感じながらも市民サービスの利便、市町村行政能力の拡大などの視点から前向きな受け入れ意向を示している。

これに対して、「国と市町村が直結し、中央集権につながる危険があり、反対だ。」(自治労広島県松本亮次職員労働組合委員長)、「市町村に仕事を押しつけるだけに終わったり、人員の派遣などで市町村を県

の下請け機関とすれば反対だ。しかし、開発行為の許可権限などが市に移ってくるのは歓迎で……」(広島市佐藤光雄職員労働組合委員長)と新聞(53. 11. 19日経)は報道している。

要するに、国・地方の機関委任方式のミニチュア版が県・市町村の間にできるか、否かが大きな分れ目となるといえよう。いづれにしても国・地方の間だけでなく県・市町村の間であっても権限・財源・事務配分をめぐる行政改革は忘れられてきた感があり、その意味で広島県の実験は高く評価されるのであり、自己改革の努力を積み重ねることによって初めて全国的な行政改革への展望とエネルギーが見出されることを認識しなければならない。

■ 宅地開発と費用負担

1 問題の背景

経済成長の鈍化、地価の鎮静化にもかかわらず、宅地開発とその費用負担の問題は、最近、再びクローズ・アップされだした。1つは53年に入って大都市周辺に地価再騰の兆しがみられること、2つは、土地譲渡課税の緩和と農地の宅地並み課税の強化という土地税制にともなうアメとムチの政策導入、3つは、ミニ開発の根強い増殖ぶりである。

さらに全国的には人口流動現象は鈍ったものの依然として大都市周辺都市への局地的人口流入は激しく宅地開発・マンション建設にともなう、宅地開発要綱をめぐって自治体と業者のトラブルが続発している。53年11月、高槻市は市内に進出計画している15のマンション業者に、建設の中止や用

途変更を市長名で要請し、人口圧迫要因を排除するためさらに宅地開発要綱を強化する方針を明らかにした。53年12月5日、武蔵野市長が52年11月、民間マンションに要綱にもとづいて実施した給水契約の拒否について、東京地検八王子支部から刑事事件として起訴されるというショッキングな事件が発生した。

これら一連の動向をどのように判断すべきかは、複雑な要因がからんでいるため、基本的視点を誤ってはならないであろう。その基本は、環境のよい住宅の供給がなされ、しかも庶民住宅の供給が確保され、社会的公平が図れるということであろう。

2 税制の緩和・強化

第1の、個人の長期譲渡所得の緩和（譲渡所得の20%分離課税を現行2,000万円から5,000万円へ）、マンション・優良宅地への売却を優遇（5,000万円をこえる分を現行の4分の3総合課税を2分の1総合課税へ）——これらの租税軽減措置は、45年に導入された土地譲渡所得軽減の再現であり、土地成金優遇と地価上昇という結果を招来するおそれが十分にある。また、基本的にみて現時点において単なる宅地供給が大切なのではない、大都市圏での空家率は2～3%に達している。どのような環境の住宅街が形成されるかである。都市化にともなう開発利益を土地所有者に与えてしまっただけでさえ不足気味の環境整備費をどこから調達するか、さらに、供給された土地を誰が取得するのであるか、45年以後の実績をみても投資資金に余裕のある企業であり、庶民とか公的団体はその恩恵にはとんどあずからないであろう。

第2の、農地の宅地並み課税を3大都市圏の特定市町村市街化区域のC農地への拡大と特別土地保有税を保有期間10年以上のものは免税という措置は、前者と後者は供給促進という効果にあって矛盾する。宅地並み課税は実施し、特別保有税は存続すべきである。なぜなら市街地農地は相続などの家族的要因によっていずれ宅地転用を余儀なくされる。計画的転用、転業を行うべきである。保有税は企業救済の色彩が濃厚で、売り惜しみを助長するだけであろう。

3 ミニ開発

第3に、ミニ開発をどう考えるかである。「ミニ開発」もやむなしという声もある。「ミニ開発は、これを悪として排除するよりも、まず、防災上や近隣間のプライバシーの問題などを解決したうえ、建物の共同化・集合化の方向に指導し、誘導することが、いま必要な行政の役割ではないか。」（池田亮二53. 11. 2朝日）という意見もある。

しかしミニ開発は抑制しなければならない。1つは、公的空間に対する私的空間の比率悪化という都市スラム化を助長する。2つは、1戸建住宅への欲求は遠郊化によって充足すべきである。3つは、宅地開発負担など社会的負担の回避という社会的負担の公平化に反する。

要するに、1戸建住宅への欲望の充足より環境をより重視すべきである。住宅への欲望は近郊にあっては公社・公団中高層分譲や遠郊の公社・公団の1戸建分譲によって充足する方向が究極的には住宅問題の解決の早道であり、負担金の適用とか敷地面

積から30～50坪を引いてから建ぺい率を適用すべきである。

4 宅地開発要綱

第4に、宅地開発要綱の問題は、まず自治体は法定外負担金・法定外普通税化と条例化を検討し、要綱行政を見直す時期に来ているのではないか。適用基準の強化によってますますその必要性が高まっていることを認識すべきである。

宅地開発の社会的な存在理由については次のようにいえるのではないか。

1つは、生活施設・環境の整備は、究極的には政府・自治体が責任を持つべきであるが、開発用地全部に住宅を建て、公共・公益的用地をどこで手当せよというのか、既成市街地の大邸宅にマンションが建った事態を考えると明白である。

2つは、生活施設・環境の整備費は、現行、地方税財政制度の下では捻出できない。開発利益の大半は土地所有者が専有し、租税負担の大半は国庫が吸収し、交付税・補助金としての還元は少ない。整備費用は新規参入者が負担するのは水道施設の負担金と同じであり、開発利益の社会的還元という公平化にも寄与する。

3つは、宅地開発負担金を廃止しても、地価や分譲価格は下らない。40年代の事例をみても原価主義で決められるより、需給関係や支払能力限度額で決定されてきたといえるからである。

4つは、起訴はやや公訴権乱用の嫌いがあるのではなからうか、水道法に限定して解釈すれば「正当な理由がない」かも知れない。しかし、建築基準法の認可権や、都市計画法の開発許可権のない一般の市町村

にとって水道法の措置はやや別件逮捕のような後ろめたさはあるが、残された唯一の手段である。政策的背景の多いこの種のトラブルが果して、司法審査になじむであろうか。自治体はこの際アメリカのベタルマ市のように人口・建築制限条例を制定すべきであろう。

■ 知事権限の委譲

広島県は、53年5月、知事の持つ許認可権限を大幅に市町村に委譲するという全国でも初めての大胆な行政改革構想を打ち出した。「このねらいについて、宮沢知事は『戦後の地方自治を振りかえてみると、府県の自治はかなり強化されてきた。しかし住民といちばん密接な市町村の自治の充実は図られなかった。県独自に出来るもので市町村自治の強化につながるものなら、どんどんやっつけていこうということだ』と語っている」(53. 11. 9日経)。

「この権限委譲は、地方自治法153条(長の事務の委任、臨時代理、補助執行)2項にある『都道府県知事はその権限に属する事務の一部をその管理に属する行政庁または市町村長に委任することができる』一に基づくものだが、同条項は事実上“死文”化しており、広島県の今回の大幅な権限委譲によってやっと『息を吹き返す』ことになるわけだ。

広島県の場合、現在1,005件もの許認可権限が知事のもとに集中している。たとえば、メジロ一羽の飼育許可を得るにも住民は、身近な市町村を通り越して県の農林事務所まで行かなくてはならない。こうした行政システムの不合理については地方制度

調査会など多方面からこれまで度々改善を求められてきた。広島県でも今年1月開かれた県と市町村長との会議で、権限の委譲問題が大きくクローズアップされ『住民に直結する地方自治体づくり』を目指している宮沢県政の重要課題の一つになっていた。

こうした動きを背景に県は5月『県・市町村間行政システム改善指針』を作成し…県総務部内に『改善策定班』を設置して、検討を続けた。その結果、これまでの権限の委譲が可能なものとして125件をリストアップ。うち市町村との間で受け入れについて“合意”が成立したのは…53件である』(53. 12. 20地方行政)。

このような広島県の知事権限の委譲に対する他の府県の動きとしては、「群馬県は、知事権限の市町村長への委譲問題を積極的に推進するため、近く総務部内財政調査室と地方課を中心とした検討委員会を組織して対応する方針。……具体的な検討内容はまだ未定だが、……『知事固有の事務については委譲に問題はないが、国の機関委任事務については各省庁の意向もからんでくるのでかなりの難事業になる』としてい

る。そこで広島県などの“先進県”の対応をみながら県としての方策をさぐる方針。県がとくに実施上の課題としているのは、委譲に伴う市町村の経費増に対する助成をどうするか、市町村側から技術指導や人員派遣要請があった場合の対応、委譲後の市町村における事務処理のバラツキをどう是正するかなど」(前掲地方行政)。この他愛知・香川・愛媛・富山・埼玉・神奈川県でも検討や権限委譲の意向を示してい

る。また、兵庫県でも、11月の県会本会議で「知事の持つ許認可権限の市町への委譲を積極的に進めたい」(53. 12. 2. 毎日)と知事が答弁している。

これに対して、自治省では「自治省で長く行政畑にいた宮沢さんらしい発想だと自治省内でも好評だった。地方団体は国へは地方分権を主張するが、県一市町村間の事務の範囲はどうあるべきか、足元の議論が欠けていたのは確かだ。本質的には住民により密着している市町村にできるだけ事務をおろしていくべきで、群馬、香川、愛媛、富山などでも同じような動きが出てきたのは歓迎すべきことといえる」(53. 12. 23地方行政)、また、「権限委譲についての問題点として自治省は市町村側の受入れ態勢を一番にあげており、市町村の財政負担増や事務処理能力のうえで問題がないなら大いに委譲を推進してもらいたい考えだ」(53. 12. 20地方行政)、と府県の権限委譲の動きを評価をしている。

一方、受入れ側の市町村は、「呉市は『市民には大変便利になる』、…府中町の意見は『基本的には賛成だ』、…広島市は『…委譲によって市民への行政サービスが向上するよう県との折衝を進めていきたい』」(前掲日経)と賛成の意向を示している。「しかし、こうした動きに反対を唱える向きもある。自治労広島県職員労働組合は『市町村自治の強化というかけ声は確かに響きがいい。しかし、許認可権限を市町村におろすことによって、国と市町村が直結し、中央集権につながる危険性があり、反対だ』(松本亮次委員長)」(前掲日経)、また、「自治労は権限委譲の動き

について『動機が不明』とみており、定数管理への連動を警戒している。このため、各県の権限委譲について検討を急ぐ考え」（前掲地方行政）のようである。

「こうした情勢の中、大平政権が誕生、その政策として『田園都市構想』を打ち出した。この構想中には地方団体への権限委譲など地方分権化、行政改革の推進がある。そこで、今後この構想の細部の具体化いかんによっては、一時その団体の数で頭打ち傾向を示している権限委譲の動きに再び拍車をかけ、国一都道府県一市町村と下へ向っての権限委譲など行政改革を求める地方団体の声が強まることも予想される」（前掲地方行政）。しかしながら、広島大学田村和之助教授の指摘するごとく、「住民にとって行政の窓口が身近になるという意味では確かにメリットがある。しかし、必ずしもこれが市町村の自治権の拡大に直結することにはならない。この権限委譲は地方自治法 153条 2項に基づくもので、いわゆる機関委任事務という形式にあたる。これは従来地方自治を空洞化してきた最大の問題点としてあげられてきており、超過負担の原因にもなっている」（前掲日経）のである。地域住民の福祉の向上を狙ったこのような萌芽をつみとらないためにも、事務配分・権限委譲についての原則・制度の確立がまず必要とされる。

■ 特定不況地域

「通産省は構造不況業種の経営不振が地域経済全体に大きな打撃を与えていることを重視、こうした不況地域を対象に総合的な緊急対策を打ち出すことになった。さき

に成立した構造不況業法だけでは地域経済の窮状を打開できないばかりか、構造不況産業の設備廃棄が雇用問題を一層深刻にしかねないと判断したため、①公共事業費を積み増し、不況地域に重点配分することによって雇用機会をふやす②「特別基金」を新設し、不況地域の中小企業への信用保証措置を強化する③官公需を優先的に発注する一などが対策の柱」（53. 6. 3日経）であり、不況地域法（特定不況地域中小企業対策臨時措置法）がその具体化である。同法は11月18日、同施行令は20日にそれぞれ公布・施行された。時を同じくして労働省所管の不況地域離職者法（特定不況地域離職者臨時措置法）も公布・施行された。これら不況地域 2法により「北海道釧路市など30地域33市町村を対象に①政府系中小企業金融 3 機関による低利の緊急融資②公共事業の重点配分③雇用保険の給付延長一などの対策を進めることになっている」（53. 11. 22日経）。

「これら特定不況地域は『全国 3,300もの市町村のデータをコンピューターで分析し、なかでも希望が強く出ている 100市町村ほどのなかから、指定基準に合ったところを指定した』（山口中小企業庁参事官）ものである。指定基準というのは①特定不況業種に属する特定事業所の工業出荷額が地域全体の 3分の 1 以上を占める②特定事業所の事業規模縮小で関連中小企業への発注や購入額が大幅に減っている③関連中小企業の生産・販売額、従業者数が大幅に減少している④常用求職倍率が全国平均の 1.5 倍以上となっている一という 4条件を満たすことが必要とされた。

その結果が30地域（33市町村）となったわけだが、30を若干上回るという空気が通産省に支配的だったなかでちょうど30に絞るまでには、いろいろ曲折があったようだ」（53. 11. 22 地方行政）。また、「指定基準4条件のうち、2条件が“大幅減少”という抽象的表現にとどまり、具体的に表現したプリントの公表を拒否している点もすっきりしない。『地域指定は、行政裁量の問題』（濃野次官）といえば、それまでだが、あれこれ総合すると30ちょうどに絞ったのは、財政上の制約から数の方が先行し、行政の裁量が前面に出た結果としか言いようがない」（前掲地方行政）のである。

他方、自治省にあっても、11月21日「地元産業の不振で苦境に立つ地域の救済を旨とした『特定不況地域振興総合対策』の実施方針を決めた。その骨子は①すでに成立した不況地域法、不況地域離職者法の対象地域のほか特に不況産業への依存度の大きい地域や北洋漁業基地、非鉄金属鉱山などを都道府県が指定し、離職者対策、新たな産業への誘致などを総合的に進める②国は地方債の弾力的な認可や交付税交付金の重点配分など側面からテコ入れする一などで、全国70カ所程度の市町村を対象地域とする考え。これは『不況地域2法』を補完する救済策となる」（53. 11. 22 日経）ものである。法律に基づく特定不況地域指定が財政上の制約から絞られながら、他方において補完的とはいえこれに倍する地域指定がなされることとなったわけである。

「元来がこの対策『不況対策は従来のように業種対策だけでは不十分、下請や関連企業まで含め、中核企業の不振で深刻な打

撃を受けている地域全体を救済する手だてを講じなければならない」と河本通産相が提唱したものだ。これまでの一連の構造不況対策は業種本位のもので、特定不況業種に指定されない限り、その恩恵は受けられなかったが、今回の対策は業種対策を進め、地域ぐるみで救済しようというもので、景気対策を“点”から“面”に拡大するねらいがある」（53. 9. 30 地方行政）。通産省はこれを受けて、各種の金融、税、補助制度の検討を加えるとともに「地方財政上の対策なども法案に盛り込むよう自治省に呼びかける一方、8月末には、函館、室蘭、呉、新居浜、延岡、佐世保など造船を中心に非鉄金属、合繊の企業を抱える16市町村を特別不況地域に指定、法律を要しない範囲での金融措置をすでに開始」（53. 9. 30 地方行政）しているのである。「一方、これに対して自治省は『不況に陥っている地域の経済振興対策は、こうした個別対策だけでは十分でなく、個別対策に加えて、地域における総合的な行政主体である地方公共団体が中心となって、地域の実態に即し、総合的かつ計画的に推進される必要がある』という見解。このため先の臨時国会直前まで、通産省と法案提出をめぐる立法一本化を協議、『不況対策は総合対策でなければ意味がない。通産省の対策は業種対策の色彩が強く、地域救済のためには両省の対策を一本化し立法化すべきだ』とやり合ったが、時間的制約もあって、断念した経緯がある」（53. 11. 29 地方行政）。これらの結果が不況地域の二重指定となったわけであるが、その原因は「こうした食い違い、問題のとらえ方の相違もさ

ることながら産業政策の“老舗”を自認する通産省と、『経済官庁』色を強めようとしている自治省とのナワバリ争いといっても過言ではなからう」（53. 9. 30 地方行政）。

特定不況地域に対するメリットとしての現行の超低利の融資も「同融資が始まった9月中の実績は当時の特定不況地域16地域全体で171件、12億4,400万円どまりである。……独自に国よりも低利の融資を始め

た自治体も出始め」（53. 11. 22 地方行政）でいる現状を鑑みれば、現地総合的な対応がより必要とされるのではなからうか。特に「最近のように、地域ぐるみで不況が深刻化し、かつそれが長期にわたる場合には、関係省庁がバラバラに行ういわゆるタテ系列の施策のみでは十分な効果を発揮することは期待できない」（53. 11. 29 地方行政）といえよう。

神戸市交通体系のあり方に 関する答申

昭和53年2月7日
神戸市交通事業審議会

I

I はじめに

近年の急激な経済発展にともない、市民生活における物質的な豊かさは確かに向上したといえるが、その反面、都市活動の面ではいろいろな矛盾があらわれてきている。その代表的なものの一つが今日の都市交通問題である。

本来、都市交通機関は都市構造と一体になって、都市の環境と調和し、安全、便利でかつ快適でなければならない。

しかし、このような観点からみると、現在の都市交通機関は決して満足できるものであるとはいえない。それは、主としてハードな面から交通問題をとらえてきたところに問題があるのではなかろうか。

当審議会では、真の意味での都市交通対策はどうあるべきか、そのためには、神戸市交通体系はどのようであればならない

かを中心として慎重に審議を重ね、このたび次のような結論をえた。

なお、当審議会が審議を行なっている時期に、神戸市では2001年をめざした新・神戸市総合基本計画の策定作業が行われたが交通問題については当審議会の考え方が十分に反映されたことを申し添えておく。

II 神戸市交通の現状と問題点

(1) 都市構造の変化と自動車の激増

わが国では、経済の急速成長にともなって、人口の都市集中とモータリゼーションが著しく進展し、その結果さまざまな都市問題を惹起した。とりわけ、都市交通問題は深刻化するにいたり、神戸市とてその例外ではなかった。

神戸市内における自動車保有台数は、この15年間に約5倍になっている。とくに乗

第1表 市内自動車保有台数

年度 区分	保有車総数		左 の 内 訳							
			乗 用 車		軽自動車		貨 物 車		そ の 他	
	台	100	台	100	台	100	台	100	台	100
35	54,526	100	8,717	100	26,192	100	16,675	100	2,942	100
40	93,053	171	22,831	262	40,600	155	24,573	147	5,049	172
45	165,841	304	60,582	695	55,317	211	45,889	275	4,053	138
51	267,873	491	130,121	1,493	48,054	183	72,005	432	17,693	601

(注) 年度末現在 資料：神戸市統計書

用車は、実に15倍近くの大きな伸びを示している（第1表）。このような乗用車の増加は、公共交通機関のサービスのおよばない周辺部における住宅地開発をうながし、人口のドーナツ化現象の導火線の役割を果たすことになった。

神戸市におけるドーナツ化現象についてみると、昭和35年と52年の比較をすれば、総人口は111万人から136万人と25万人、約20パーセントの増加であるが、市域内での移動は大きく、中央4区では12万人、約20パーセントが減少し、周辺5区では37万人約70パーセントという大幅な増加を示している（第2表）。

第2表 神戸市人口の推移

年	総 数		中央4区		周辺5区	
	千人	100	千人	100	千人	100
35	1,113	100	582	100	531	100
40	1,216	109	592	102	624	117
45	1,288	116	546	94	742	140
52	1,366	123	460	79	906	171

- (注) 1.各年10月1日現在
 2.中央4区：葺合区、生田区、兵庫区、長田区
 3.周辺5区：東灘区、灘区、北区、須磨区、垂水区

このような人口のドーナツ化現象が、またモータリゼーションの進展に拍車をかけるというように、モータリゼーションと人口のドーナツ化が相互に影響をおよぼしているといえる。

さらに、神戸市の地形的な条件も加わって、港湾地域で発生する交通および通過交通も、市街地の幹線道路に依存し、これらの交通と都市内交通が幅そうし、神戸市では、他都市以上に今日の都市問題とくに交通問題を、より深刻なものとしてきたといえるであろう。

(2) 公共交通機関の衰退

神戸市内の公共交通は、主として、国鉄および阪急電鉄、阪神電鉄、山陽電鉄、神戸電鉄、神戸高速鉄道の私鉄5社ならびに公営である神戸市で受持っている。

35年から51年までの市内交通機関の乗車人員の推移をみると、全体としては、40年をピークに以後は減少傾向にあるが、各交通機関別にみると、それぞれ異なった傾向を示している（第3表）。

国鉄は乗車人員もシェアも少しずつ伸びており、私鉄は43年4月の神戸高速鉄道の開通や市街地周辺部の住宅地開発などによ

第3表 市内各交通機関別乗車人員及びシェアの推移

単位：百万人

年	国 鉄		私 鉄		市電・市バス		タクシー		合 計	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
35	103 (100)	22.2	95 (100)	20.3	224 (100)	47.9	44 (100)	9.6	468 (100)	100.0
40	130 (126)	22.4	127 (135)	21.8	235 (105)	40.3	90 (202)	15.5	584 (125)	100.0
45	124 (120)	22.3	181 (191)	32.5	144 (64)	25.8	108 (243)	19.4	558 (119)	100.0
51	140 (135)	26.3	193 (203)	36.2	121 (54)	22.8	78 (175)	14.7	533 (114)	100.0

() 内は指数 資料：神戸市統計書

り倍増している。

これら鉄道に比べ、路面交通である市電市バスは、乗車人員、シェアとも約半分に落ちこんでいる。これは、43年からの本格的な市電路線の縮小、46年3月の廃止によるところが大きい。市電の廃止にともない代替路線バスの運行を行ったが、そのバスも、市電廃止時の運行速度13キロメートルとほとんど変わらないスピードに低下したこともあって、市電の利用者をバスに吸収することはできなかった。

路面交通のなかでも、タクシーは、また異なった傾向を示している。35年のタクシー利用者の絶対数が少なかった関係もあって、以後の伸びは大きくなっているが、45年をピークとして利用者は大きく減少し、シェアもかなり低くなっている。

以上、神戸市内の公共輸送についてみてきたが、京阪神交通圏でみても、マイカーの増加にともなって、公共交通機関の乗車人員、シェアは低下し、なかんずく路面交通の衰退は著しいものがある（第4表）。

第4表 京阪神交通圏交通機関別乗車人員およびシェアの推移

単位：百万人

区分 年度	バス	路面電車	ハイヤー タクシー	自家用 自動車	国鉄	私鉄	地下鉄	計
40	1,178 21.1%	671 12.0%	542 9.7%	...	983 17.6%	1,828 32.8%	372 6.7%	5,579 100.0%
45	1,198 15.9%	205 2.7%	574 7.6%	1,292 17.1%	1,060 14.0%	2,453 32.5%	773 10.2%	7,559 100.0%
47	1,271 15.9%	139 1.7%	515 6.4%	1,565 19.5%	1,189 14.8%	2,521 31.5%	807 10.1%	8,010 100.0%
49	1,167 14.9%	98 1.3%	424 5.5%	1,776 22.6%	1,201 15.3%	2,364 30.1%	826 10.5%	7,859 100.0%
50	1,182 14.9%	95 1.2%	444 5.6%	1,857 23.4%	1,148 14.4%	2,373 29.8%	849 10.7%	7,951 100.0%

資料：運輸省 都市交通年報

(3) 転機にきた都市交通

市街地周辺部の住宅地開発と、都心部の業務地区化は、職場と住宅を分離し、公共交通機関に対し、ラッシュ輸送および片道輸送の問題を投げかけてきた。神戸市の場合、とくにこの現象が著しいとおもわれる。すなわち、朝の出勤時には周辺部から都心に向かって人が殺到し、夕方には都心から周辺部への大量の移動がみられる。そして、このようなラッシュ時の対策のために、過大な車両と人員の確保を強いられ、昼間時には、それらが遊休しているところ

に、公共交通経営悪化の原因がある。

また、モータリゼーションの進展にともない、路面公共交通機関は大きな打撃を受けている。自動車交通量の増加による交通混雑のため、市バスの運行速度は大きく低下するとともに（第5表）、いわゆるダンゴ運転の弊害が現われてきた。そして、公

第5表 市バスの表定速度の推移

年度	35	40	45	51
区分 表定速度 km/時	17.0	14.9	13.9	13.5
指 数	100.0	87.6	81.8	79.4

公共交通機関の使命である運行時間の正確性の確保がむずかしくなってきたため、市バスは乗客の信頼を失い、それがマイカー等の交通機関の普及に拍車をかけた。

しかしながら、一方、公共交通機関の一層の拡充を求める市民の要望は強く、市民の足を確保するという観点からも、また限られた都市空間における効率的な都市交通政策としても、公共交通拡充の必要性が生じてきた。そして、個人交通を主体とした都市交通は、環境問題、エネルギー問題などの面からも転換を迫られ、それは世界的な傾向となっている。

このように、都市交通は、現在曲がり角にきており、現状の反省のなかから、新しい視点での都市交通対策が要求される時代がきたとおもわれる。

Ⅲ 市民交通体系のあり方

(1) 都市装置としての交通装置

都市の主人公は市民である。そのため、都市は、市民が生活や活動、すなわち、住み・働き・憩うための機能がフルに発揮されるように設計されなければならない。

多くの人びとが利用する共同建築物には建築設備といわれる電気、ガス、給排水、衛生、空調設備のほか昇降設備は欠かすことのできないものであり、これらの設備がそこに生活する人びとの欲求を十分満たすものでなければ、極めて利用しにくい建物となるのは明らかである。

都市づくりの場合にも、この考え方は当然あてはまる。市民が利用する共同利用施設の設計のあり方によって、都市生活の快適性がまるといっても過言ではない。

このように、都市の生活や活動に欠かす

ことのできない市民の共同利用施設を、その機能をも含めて「都市装置」と呼び、エネルギー装置、環境装置、交通装置などを含む概念と考える。これら都市装置は都市内に線的、面的な広がりを持ち、都市活動に対応して機能的な働きをするものである。

とくに大都市では大勢の人びとの動きがあるので、有限な都市空間のなかで、その動きに対応した鉄道、バスなどの都市交通装置が計画的に設置されることが必要である。そして都市交通装置が完備されてはじめて、近代的な都市といえるであろう。しかし、このような装置が完備されていないために、都市交通の混乱を招き、ひいては環境問題までも起こしているのが現状である。

(2) 公共交通機関優先の市民交通体系

都市交通問題を解決するために、総合交通体系とか、新しい交通体系とかいう言葉が使われ、その確立の必要性が唱えられている。都市の空間を有効に利用し、市民のための交通体系を確立しようというのが、都市交通装置の考え方であり、その体系を市民交通体系と呼ぶことにする。

都市に人口がふえ、都市活動が活発になるにつれ、交通量は増大の一途をたどる。しかし、これをさばく都市空間には限りがある以上、都市を効率よく機能的に動かすために、都市空間を有効に利用し、都市の環境を維持しながら増加する交通量に対応しなければならない。ここに大量公共交通機関が見直されるべき理由がある。

市民交通において最も大切なことは、自動車に「何台通るか」ということではなく

市民が「何人通るか」ということである。そして、これが都市交通における価値判断の基準にならなければならない。

これらの考え方からすれば、公共交通機関の重要性は自明のことであり、公共交通優先の市民交通体系を確立することが、これからの都市のあるべき姿であろう。

(3) 公共交通機関における輸送分担

市民交通は大別して、大衆交通と個人交通に分けられる。大衆交通を分担するのが公共交通機関であり、個人交通は私的交通機関、主としてマイカーがこれを分担す

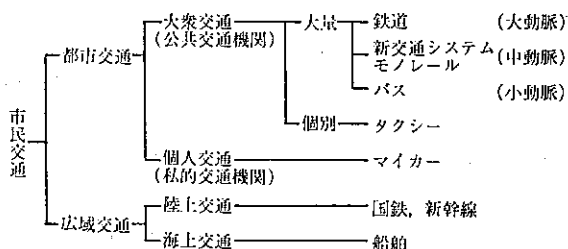
る。公共交通機関は大量と個別に分けられ個別交通はタクシーが担当する。

都市における交通機関の役割が、人間の身体における循環系統と同じような機能を果たしていることを考慮して、大量交通機関を大動脈、中動脈、小動脈に分け、それに応じて機能を分担させる。

大動脈とは鉄道であり、中動脈とは新交通システムやモノレールであり、小動脈とはバスであり、それぞれの機能を分担する(第1図)。

バスの輸送力は1台当たり定員80人、1

第1図 市民交通体系



分間隔で運転しても1時間に5,000人が限度である。走行スピードも一般車と同じ通路を走る以上、専用レーン等の優先措置が講じられても、バスは一時に大勢を運ぶという点では、多くは期待できないが、市民の多様な要求に対し最もキメ細かくサービスのできる交通機関であり、都市交通装置のきわめて重要な役割を果たすことには変わりはない。

しかし従来のバスは、中動脈と小動脈の両様の役割を持たされ、かえってどっちつかずの中途半端な欠点を露呈している。今後は大動脈、中動脈の整備を進めることにより、本来の小動脈の方向に向うべきであろう。

鉄道は定員150人の車両、6両連結で3分間隔で運行しても、1時間に18,000人の輸送力を持ち、スピードも速く、専用軌道を有するので正確な運行を確保でき、一時に大量の人を移動させる大動脈として最も有効である。

この中間にあたるものが、新交通システムやモノレールであり、1時間当たり5,000人から15,000人程度の流れに対応できる輸送力を確保することで、中動脈としての機能を分担させる。

これら輸送力に乗車距離の概念を加味して、大動脈は鉄道で大量長距離輸送を、中動脈は新交通システムやモノレールで中量中距離輸送を、小動脈はバスで少量短距離

輸送を担当すべきである。

(4) 公共交通機関相互の連携

公共交通機関が上記のような輸送分担を行い、都市交通装置としての機能を発揮するためには、各公共交通機関が、その機能に応じてお互いに連携し、利用者にとって最も便利になるように配慮されなければならない。すなわち、経営主体の異なる公共交通機関が相互に乗り入れることにより、乗り換えを少なくする。

ターミナル施設の整備をはかる場合は、どのようにすれば市民が、いかに楽しく、いかに速く移動できるかをまず念頭に置くべきである。さらに運賃制度が異なることにより、同一目的地へ行くのに運賃額に差があったり、併算運賃による割高などを可能な限り解消し、全体として市民が利用しやすいようなシステムを作り上げる必要がある。

そのためには、経営主体を一元化すれば解決することであるが、現時点では至難のことである。

そこで現実的な方策としては、神戸市圏における都市交通に関して計画、建設はもとより、運営にいたるまでの調整機能をそなえた機構を設立し、市民のための交通体系を実現することが望まれる。

IV 神戸市交通事業整備の方向

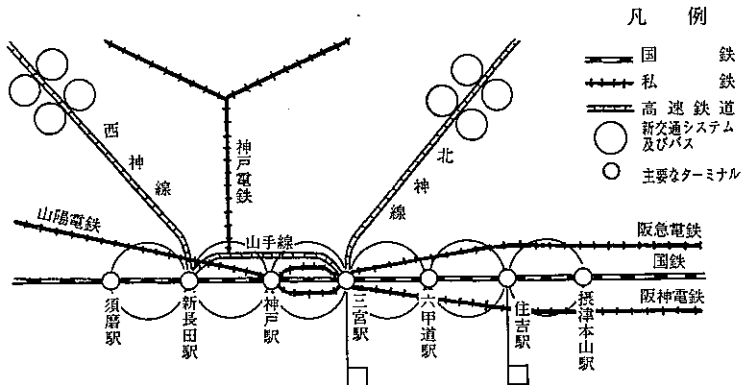
(1) 公共交通機関の整備

従来、ややもすれば、交通機関は機能性が重視され、運ぶ側の論理が追及され、利用する側の論理が軽視されてきたきらいがある。このことが、今日の私的交通優位の時代を招いたといえるかもしれない。

今後、交通施設的设计については、まず乗客の立場に立った配慮が必要である。さらにより早く、より便利に、より安全に移動できるよう配慮されることはもちろん、今後の公共交通機関はより美しく、より楽しいものでなければならない。

神戸市における都市交通装置は、このような考え方のもとに、将来の人口や産業の配置を考慮しながら積極的に建設、整備を進めべきである(第2図)。

第2図 市民交通機関網



(ア) 高速鉄道の建設

大動脈である鉄道については、在来線の整備、増強はもとより、開発状況にあわせまた市街地交通の円滑化のために、今後さらに高速鉄道の建設を進める必要がある。

① 市営高速鉄道山手線の建設

既成市街地の将来の交通量を考え、西地区から都心への移動の連続性を配慮すれば西神線と結んで山手線（新長田～三宮～布引）の建設が心要である。この場合、現行鉄道との連絡、北神地区新線との連続性を確保することが重要である。

② 市営高速鉄道西神線の延伸

西神ニュータウンは、周辺地区を含めると人口約17万人となる見込みであり、それらの市民の足を確保するためには、現行西神線（新長田～名谷）を延長して対処すべきである。この場合とくに広域的な見地からの計画をも配慮する必要がある。

③ 北神鉄道の建設

北神地区および北摂地区は、現在、神戸電鉄が輸送を分担しているが、この地区の将来開発計画によると、昭和60年には30万人近い人口が定着する見込みである。そのためには、都心地区と北神・北摂地区を結ぶ鉄道の建設が必要である。この場合、他の交通機関との相互調整を行い、公的機関で建設、運営することが望ましい。

(イ) 新交通システムの建設

神戸市における将来の交通需要を考えると、中動脈としての新交通システムなどの建設が必要である。新交通システムの建設にあたっては、とくに安全性、経済性、無公害性、快適性、都市美観に格別の配慮がなされなければならない。

① 海上都市路線の建設

ポートアイランド、六甲アイランドは、既成市街地との連絡道路の関係もあって、公共交通機関として路面交通を採用することは困難な点がある。そのためにも、新交通システムの導入をはかる必要がある。

② 既成市街地への導入

海岸線（新長田～兵庫区南部～神戸駅～三宮）の建設を促進するとともに、今後さらに、市街地内の中動脈として導入をはかるよう積極的な検討が望まれる。

③ 西神地区への導入

西神、北神地区のニュータウンおよびその周辺部における交通需要を測定し、鉄道への連絡のための中動脈として、新交通システムの導入を検討する必要がある。

(ウ) バスの再編・整備

バスは、路面を走り、小動脈として、市民生活に密着したきめ細かなサービスを行うのに最も適した交通機関である。バスサービスの良し悪しが、都市交通装置そのものの良し悪しにつながるといっても過言ではない。そのためにも、バスの機能を損なっている要因を排除し、あるべき姿を取り戻させることを急がねばならない。

① バス路線網のあり方

バスは、一般的に住宅地から鉄道駅、または事業所、商業施設等を結ぶ交通需要が最も多い。従ってこれらを相互に連絡する短距離交通機関として、わかりやすく、待たずに乗れるバス路線網を決定することが望ましい。

なお、今後の大動脈、中動脈の建設などバス経営環境の変化に絶えず着目し、適時適切に変化に対応したバス路線網を再編、

整備することが必要である。

神戸市におけるバス路線網としては、具体的につぎのような方針で整備すべきである。

- (a) 系統長は7～8キロメートル、乗車時30分程度の路線とする。
- (b) 南北路線は鉄道駅へ短絡する。
- (c) ターミナルをふやし、三宮駅、神戸駅への集中を分散させる。
- (d) 新規需要または需要増大地域に対しては、バス路線の新設、増強を行う。

② バス機能の回復

現在のバスに対する乗客の期待のなかでも最も大きなものは、運行時間の正確性の確保と、スピードアップであろう。これを阻害している最大の要因は交通混雑であるが、それは、モータリゼーションの進展と道路整備の遅れによるためである。このような状況を解決するためには、おもいきった公共交通優先の交通政策をとる必要がある。これまで、すすめられてきたバス専用レーンの拡充、バス優先信号機の設置などの施策のほか、駅前広場の優先利用、マイカー乗入れ禁止区域の拡大、公共路面交通専用道路の設定など、交通コントロールシステムの導入を積極的に検討する時期にきている。

また、わかりやすい停留所、見やすい行先表示案内に工夫をこらすなど、わかりやすいバスの実現に努めるとともに、乗り心地のよいバスとするためには、低床バス、冷房バスの積極的導入とあわせて、乗務員の資質の向上に努力すべきである。

さらに、地域により、ゾーンバスやデマンドバスの導入をはかるなど、新しい時代

に対応した、きめ細かいサービスの検討もすすめ、バス機能を回復向上することによって、乗客の増加対策を講ずべきであろう。

(2) 交通ターミナルの整備

本来ターミナルは、交通の結節点としての機能を果たすためにつくられるものであるから、ターミナルに乗り入れている交通機関が相互に連携したものでなければ、その役割を果たすとはいえない。そのためにも、駅はいうにおよばず、駅前広場、連絡道路を含めて市民が速やかに、しかも、楽しく移動できるように十分な配慮がなされなければならない。

また、ターミナルは交通の接点としての機能のほかに、商業施設やコミュニティ施設としての機能をあわせ、文字どおり、市民相互の交わりの場となるように配慮すべきである。

神戸における交通の結節点としては、大動脈である鉄道を中心として、それに中動脈なり小動脈がリング状をなして結びつくという形態をとるのが望ましい。その場所としては、広域的輸送を担当する国鉄駅が主力となるが、東から摂津本山駅、六甲道駅、三宮駅、神戸駅、新長田駅、須磨駅、および市営高速鉄道名谷駅などが考えられる。

(3) 道路の整備と機能分担

整備を上回る自動車交通の増加により、道路の機能が低下をきたし、港湾から発生する交通を含む広域交通と都市交通、人の交通と物の輸送が幅そうし、交通混乱を招いている。とくに神戸市の場合、広域交通も都市交通も数少ない東西の主要幹線に

集中し、都市活動の低下をきたしている。

そのため、交通の性格に応じて、都市間高速道路、地域間幹線道路、都市内幹線道路、生活道路を明確に区分し、それらの道路に見合った整備をする必要がある。バス路線となる道路は、都市内幹線道路および準幹線道路を中心とし、歩車道分離をはかることは当然である。港湾発生交通が中心となる物の輸送および通過交通は、都市間高速道路、地域間幹線道路で分担し、都市活動の円滑化をはかる。

(4) 都市交通の生活環境基準

神戸市では、公共交通優先の確立をめざして、大動脈、中動脈、小動脈について、発車間隔、駅間距離、混雑率などを定めているが、今後の社会発展や市民生活の向上に対応して見直しを行うとともに、社会的に弱い立場にある人々に対しても十分な配慮をする必要がある。

つねに、利用する市民の側にとって、身近に、手軽に、待たずに、しかも楽しく乗れる公共交通機関の基準づくりについて、今後とも、一層の努力を要望しておきたい。

V む す び

都市が活動を続け、市民が生活するためには、各種の都市サービスが供給されなければならない。そのなかでも、交通サービスの良し悪しが、市民によって住みたくない都市か、そうでない都市かを決定づけるであろう。

しかし、今日の都市交通サービスは、十分満足できるような状況とはいえない。これは、従来のわが国における都市交通政策に問題があったからではないかと反省すべ

きであろう。

かつて、市民に親しまれてきた路面電車は廃止を余儀なくされ、さらに、市バスも存亡の危機にさらされている現状をみると公共交通機関に対する考え方に大きな問題があったようにおもわれる。いまこそ、都市づくりの原点に立ちかえて、都市交通政策のあり方を考えなおす必要がある。

これからの都市に要求されることは、公共交通機関を都市装置として位置づけ、都市交通装置の建設、整備を骨格とした都市づくりを進めることであろう。そして、新しい時代の市民交通体系を確立することがこれからの都市の課題であるといえる。

ここで、市当局に望むことは、以上のような観点に立ってなされたこの答申の趣旨をふまえ、神戸の市民交通体系の整備をすすめてほしいことである。

ここに述べられているのはあくまでも骨格にすぎないが、今後は市民および利用者の声をもとに、これに肉付けすることが必要である。そして、市民に愛され、親しまれる都市交通装置が整備され、市民交通体系が確立されて、神戸市を一層、住みよい都市にしていだくよう、格段の努力を希望する。

新刊紹介

現代イギリス地方行財政論 都市計画と用途地域制 地方自治の経営 消費者問題と消費者行政 都市設計のための新しいストラクチャー

現代イギリス地方行財政論

欧米の地方自治について制度の紹介は、決して少なくない。しかし、制度がもつ体質・メカニズムまで論究した著書は数少ない。本書は現代のイギリスの地方行財政はどのような制度となっており、どうしてそうなっているか、そして、それはまたどのような問題点をはらんでいるかを、諸外国との対比や行財政両制度の関連をふまえながら浮彫りにしていく。

イギリスは伝統の国といわれているが、決して停滞の国ではない。少なくとも戦後の地方行財政制度の改革は、目をみはる大改革がなされた。本書はこのような改革の経過と結果を政府の報告書・通達などにもとづいて詳細にたどり、単なる制度の紹介に止まることのない制度の分析・批判論となっている。

日本の地方自治は、戦後、アメリカの影響を多く受け、部分的には制度として導入されているが、構造・制度的にはイギリス型といえる。そのような意味においてもイギリス地方制度の改革は、日本にとってきわめて実現可能性の濃い改革といえるのである。

イギリスの戦後地方財政は、レイトとい

う単一税のため歳入の伸び悩みと行政需要の増大というギャップを埋めるため国庫財政の援助拡大というパターンをたどったが、その過程で、中央統制と地方自治との調和に玄妙ともいえる制度的工夫がなされていることである。

1950年、特定補助金対一般補助金との比が80対20であったが、1975年には12対88と全く逆転したこと、地方債の認可にあって基幹部門（Key sector）については実施計画の証認で、地方決定部門（Local determined sector）については枠配分でのいう方式を導入したこと、これらは「ミクロの統制からマクロの統制への転換」である。また、一般補助金の率・額の決定など、国・地方の財政関係に関する協議機関として1975年地方財政諮問委員会が中央・地方両政府代表者を構成者として創設されたが、中央は決定権はもつがあくまで實質上は協議方式でというイギリス地方自治の伝統の見事な制度化といえる。

本書はこのような集中化過程という不可避的な変化のなかで、地方自治を如何に保持していったかというイギリス地方自治の苦しみと知恵に、専門的視点から究めた水準高い労作である。

（高橋 誠著）
有斐閣刊 4,200円

■ 都市計画と用途地域制

著者堀内享一氏は、東京都首都整備局長の職歴をもち、日本都市計画学会石川賞、日本建築学会賞特別賞などを受けている学識者でもある。本書がこのような著者の経歴からして理論と実務の両方からスポットを当て、用途地域制という地味なテーマをわかりやすく解説していき、専門家でなくてもその問題点のむずかしさに興味をそえられる著書となっている。

用途制が初めて法的規制として採用されたのは、1885年頃、アメリカのカリフォルニア州での中国人洗濯屋の規制にはじまるとか、大正14年、告示された東京市の用途地域制において、荒川地区を工業地区としたが、「而シテ其ノ位置ノ方向ハ 略 住居地域及商業地域ニ対シ、煤煙、悪氣ノ散布ヲ免レシムルヲ得ヘシ」と公害まで配慮してその位置を決めたとか、用途地域制の経緯にともなう歴史的叙述は興味深い。

また、行政事実の面についても、21年「東京都計画」に「公館地区」「文教地区」「消費歓興地区」「港湾地区」など法律がない指定を行い、今日でいう先導行政によって法律化への先べんをつけている。しかし、マンションとかボウリング場とかの進出に用途地域制は無力さを露呈した。そのため特別用途制や建築許可制を採用する声が強くなりつつある。

しかし、このような用途制の強化について、著者は期待過剰として建築スピードが速く、またプランナーの社会的な権威が確立していないため、たとえ実施しても形骸化すると疑問を呈している。用途制が都市

づくりの誘導力をもつがそれがオールマイティではないことは、東京都の戦後の用途制の実態によって生きた都市計画から説得性のある論証を展開している。都市をその形成過程の規制という面からみることによって、読者に新しい都市観察の視界をひらくとともに、同書の付図や図表はそのまま得がたい行政資料となっている。

堀内享一著

西田書店刊 3,000円

■ 地方自治の経営

経済が高度成長から安定成長に移行し、地方財政も大きな試練の時期を迎えた。これを「7党推せん無投票知事の誕生、バラマキ福祉見直しにみられるような『より小さな政治』『より安い政府』をめざす地方自治における“経営の時代”の到来である。」と著者はみる。著者のいう“経営”とは、「減量経営を超えた政策経営」を意図しており、「地方自治の『経営化』が、効率的な供給形態の形成へと寄与することなく、減量経営の方便として利用される」ことをおそれる。すなわち、地方自治の経営化は、第一に「単なる財政収支の改善を第一義的目的とするものではない」、第二に「広い視点に立脚した政策的基調をもっていなければならない」、第三に「制度改革への志向性を秘めていなければならない」のである。

また、「地方自治の成熟に寄与するような『経営化』とは行財政運営を単なる管理技術現象として矮小化してしまわない政策的感覚の豊かな『経営化』でなければなら

ない。」とし、「“減量経営”に対して“政策経営”」を対置し、単なる「コスト軽減という近視眼的なものではなく、行財政運営の近代化をめざす幅広い複合経営の形成」を提唱している。

本書は、この“政策経営”のための手法を、神戸市、神戸都市問題研究所という実務の場において検討されたものを基礎として、実践論を展開しているところに特徴がある。

第1章「行政管理から行政経営へ」では、地方財政危機に根ざした行政限界論から行政経営への系譜が、第2章「行政需要と行政責任」では、行政責任論を展開し、行政・企業・市民の責任の明確化による行政サービスの選別が、また、住民需要の科学的選別が説かれる。第3章「経営形態の最適体制」では、行政サービスの拡大に伴う地方自治体における間接経営への傾斜の実態、その経営の実態が紹介されるとともに、これらをベースとした間接経営の将来像を展望する。第4章「行政経営の近代化」では、さらに計画行政、財務会計制度の近代化の必要性を説くとともに、これら全ての手法の総合化のなかで“政策経営”＝地方自治の成熟をめざすものである。

本書は、とすれば“経営”に拒否反応を示して来た地方自治体にとって、副題にいう「企業性の導入と市民性の確立」の観点から、改めてその意義を説くものといえよう。

(高寄昇三著
学陽書房刊 1,400円)

Ⅲ 消費者問題と消費者行政

消費者運動の高揚は消費者問題への出発点であり、自治体における消費者保護行政の先駆的展開は、地域における消費者運動への対応姿勢の感があった。もとより、多様な性格を持つ消費者問題の社会的解決は、単なる企業への倫理的行動の呼びかけとか、消費者行政にみられる対症療法をもってしては望むべくもない。そこには的確な診断と執刀が必要とされる。

本書は、「消費者問題を消費者の消費生活の内部だけでみるのではなく、歴史的視点をふまえた上で、今日の経済構造の全体像の中に位置づける必要がある」として、「消費者問題としてとらえられる消費者は、消費者一般の中に多くの階層が含まれており、被害や問題の影響やそれに対する抵抗力のちがいを正確に認識しなければ、消費者問題への適切で有効なアプローチはありえない」との共通認識から出発している。「Ⅱ 消費者保護行政のしくみ」では現行法制から消費者行政の理念を探り、消費者の権利を体系的に位置づけている。又「Ⅵ 流通支配と消費者」では錯綜する流通機構の不合理を指摘し、その民主化を訴える。経済構造、法制度の面からの論究に、家計における消費行動・意識調査を駆使した記述は、学際的研究にありがちな難解さを感じさせない。「Ⅶ これからの消費生活と消費者行政」は、消費構造の実態と意識構造からこれからの家計行動の推移を予測し、新たに発生する消費者問題の課題と消費者行政の方向を示唆する。

即ち、消費者保護基本法において規定さ

れる給付行政の具体的内容を「直接的・間接的予防型」「救済型」「高揚型」と分類し、それらの機能及び問題点を明らかにするとともに、「消費者利益の擁護増進を図る消費者行政は、規制行政のみに頼るのではなく、消費者自らが生産者と対等の立場に立ち、自らの力でそれを果たす条件をつくりあげる給付行政が中心になるべきである」として、実効性ある給付行政のためのプログラムを明示している。

(京都自治問題研究所編)
法律文化社刊 1,800円

■ 都市設計のための新しい ストラクチャー

本書の題名は、「土木構造物、造園、建築物など、都市を形成する全ての都市施設の今後のあるべき姿」といった意味である。「多くの市民の住む都市では、大自然からの生活を守る視点だけでは不十分。もっと自然の豊かさを楽しめるような、地域の生活空間を豊かにするような建設技術が必要である」と書き起し、順次、道路、橋、水、緑、広場についての国内外の様々な事例を紹介しつつ主として建設主体の立場から、設計上考慮していくべき考え方やアイデアが加えられている。

もともと「都市設計資料」として「建築と社会」誌上で連載していたものをベースにしているだけに、写真や図が豊富であり、読み易い。また土木構造物などの人工と自然、そこで営まれている人間の生活のふとしたかかわりの中からも設計上の課題とその可能性を見つけ出していくとする

執筆者の繊細な心根が随所に感じられ、単なる「設計資料集成」の域をこえた学際的な生活空間論の香りのする書になっている。

最後に「都市構造物の設計手法」を試み、ついで「市民・事業者・行政の都市づくり総力戦」でまとめているが、少し難解であり、説得力を感じさせない箇所があるのは残念である。また、全体として、管理上の問題など、実施上の難しい問題については余り触れられておらず、理念や空間的アイデアにとどまっているきらいがあり、「理想的な都市づくりと、現実の都市の建設活動とを結びつけていく一つの試み」としては、まだまだ不十分である。

しかし、一方、最近の公共事業は、従来の「景気対策」的観点にあわせて、文化都市づくりの一環として大きく変わりつつある。建設省のカルチャーパーク構想、国土庁の防災緑地整備構想を始め、兵庫県の1%システム（学校、住宅、橋建設などの公共事業費にその1%の額を上乗せし、装飾、形態、材質などに具独自の“個性”を持たせるもの）、神戸市のポートピア'81などが次々と打ち出されている時、本書のような現状にとらわれない柔軟な発想が必要なのかもしれない。なお、本書は、神戸市の土木、造園、建築の若手職員10名の編集によるものである。

(久保貞監修 都市設計研究会編)
鹿島出版会 3,300円

■ 発売中

- ・神戸市「市政白書」『花時計からの報吉』
(B 6 版・504頁, 定価600円・送料200円)
- ・『新・神戸市総合基本計画』(A 版・177頁, 定価2,000円・送料・200円)
- ・『神戸経済の将来ビジョンと振興策』(A 4 版・207頁, 定価500円・送料200円)

編 集 後 記

- ☑ 安定成長経済へのソフトランディングがもたらしたなかで、また、新しい年が始まった。越年した国家予算策定作業も終り、財政再建と景気浮揚の二兎を狙った予算ができあがったようである。
- ☑ 今回の特集「都市と交通」は、古くて新しいテーマである。秋山、枝村両先生からは都市と交通の関係を理論的に解明していただくとともに、輸送の実践場におられる三輪運輸側の三輪氏、神戸市交通局伊藤氏に実践面からの問題解決の方向を示していただいた。
また、神戸市における新たな試みである新交通システムについても神戸市企画局砂田氏からその概容を説明いただき、海外の公共交通について、日頃研究されている神戸市交通局からレポートをいただいた。さらに、物流という観点から、港湾経営について、神戸市港湾局宮本氏に稿を起していただいた。
- ☑ 今回から新しく、編集部によるルポ都市政策を掲載することとした。特集テーマ、都市政策、都市問題に関するユニークな施策、活動を編集部が現地へ赴きインタビューなどを通じて紹介しようとする試みである。諸賢のご感想をお寄せいただければ幸甚である。
- ☑ 当研究所自主研究第4号「地方財務会計制度の改革に関する研究」がまとまったので掲載させていただいた。地方財務会計近代化への論議を呼び起すことにいささかでも寄与するところがあれば幸いである。

季 刊 都 市 政 策

第 14 号

印 刷 昭和54年1月20日 発 行 昭和54年1月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治
〒 651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房
〒 112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

都 市 政 策

第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

現代都市計画を点検する／都市景観の設計／コミュニティ・プランニングの課題／都市計画行政の課題と展望／住宅政策の課題／地域開発の系譜／都市景観保全の方策／「環境カルテ」の意義と役割／都市財政と都市開発／宅地開発指導要綱の法制的考察／英国における歴史的建築・環境保全

第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行

市民福祉の概念／福祉と費用負担／神戸市福祉条例の意義と役割／地域福祉とボランティア活動／社会福祉協議会の課題と展望／社会福祉施設と地域の関係／摂津訴訟判決をめぐって／人間都市へのフィジカルプラン／欧米自治への考察Ⅰ／ニュージーランドの福祉

第8号 特集 地方自治体と公共サービス 1977年7月25日発行

公共サービスの本質と限界／公共サービスの決定過程／都市サービスと公共料金／公共サービスの供給システム／公共サービスと市民の協力／使用料・手数料概念と利用者負担／市民生活と公共サービス／広聴システムと市民相談／欧米自治への考察Ⅱ／使用料の適正負担と実態分析／諸外国の水道事情

第9号 特集 戦後自治30年 1977年10月25日発行

地方自治の本旨／戦後30年——行政管理へ／カリフォルニアの地方公共団体制度／東京都の戦後30年／倉敷市の戦後30年／神戸市の戦後30年／地方自治と市民生活／地方自治と自治体職員／欧米自治への考察Ⅲ／イタリア地方自治の入口で

第10号 特集 都市と経済 1978年1月25日発行

都市と産業構造／都市と商業／神戸経済の現状と市の経済施策／都市化と農業／ファッション都市の課題／ケミカルシューズ産業の課題と将来／生活を売るあすの商店街／都市先端企業と地域経済／市民のための企業分析のあり方／地方財務計制度の改革／ニューヨークの経済再建

第11号 特集 都市と文化 1978年4月25日発行

都市経済と文化開発／都市文化と市民生活／都市と港湾文化／あたらしい文化行政をさぐる／伝統文化と都市行政／神戸市の文化行政／欧米自治への考察Ⅳ／都市経営システムの開発

第12号 特集 都市の経営 1978年7月25日発行

自治体と企業経営／都市経営と行政需要／地方自治体会計の近代化と情報開示／都市経営の理論／地域社会経営／外郭団体の経営実態／高令者事業団の現況／欧米自治への考察Ⅴ

公務職員研修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町3-2 高橋ビル
電話 (03)230-3701(代) 振替6-154568

新刊 好評発売中!

★判例による逐条解説の決定版!!

筑波大学名誉教授 綿貫芳源著

註解 地方自治法

A5判上製函入四〇〇ページ 定価二、二〇〇円(〒200)

註解 地方自治法II

A5判上製函入四二〇ページ 定価二、八〇〇円(〒200)

註解 地方自治法III

A5判上製函入六〇〇ページ 定価四、五〇〇円(〒200)

★最高裁判例を完全収録、下級裁判例もほとんど網羅した判例による地方自治法解説

★長野士郎「逐条地方自治法」の逐条方式の使いやすさを、更に工夫し、重要字句ごとに解説、実務上の疑問を解決

★役所各課にはもちろん、地方公務員なら一人一冊は常備、必携
★実務・昇任試験には絶対必要

自 治 研 修

自治大学校・地方自治研究資料センター

編集 〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

第一法規出版株式会社

発行所 〒107 東京都港区南青山2-1-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京5-7739

特集 地方行政の未来展望

〔新年の言葉〕

激しい行政選択の年を迎えて梅島

深

〔座談会〕

地方行政の未来展望……………井出

嘉慰

首藤 堯 林 雄二郎 加藤

富子

〔論説〕

行政の未来展望……………辻

敬一

1980年代の行政……………加藤

富子

高学歴化の社会的インパクト帆足

興次

これからの都市経営と財政 肥後

和夫

都市空間における美的価値の導入……………

浅田 孝

〔レポート〕

地方自治体における管理監督者

小倉 映一

昇任試験実施状況……………高島

進

過疎対策と市町村……………堀

健治

〔ずいそう〕

文化と文明……………堀

健治

〔管理監督者に必要な技法(4)〕

梅島 みよ

各種の集団討議法……………

梅島 みよ

今月の出来事……………

エイチ教授の自大治こぼなし

毎月10日発行

1月号 定価 300円

年間購読料 4,300円

季刊 都市政策 第14号 3331—973703—1836

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 500円