

1. 公共輸送サービスの目的

都市の行政が都市交通政策を進めるに当たって、留意しなければならない行政の目的は(1)市民のモビリティ確保と(2)都市交通システムの合理化であろう。

市民のモビリティ確保とは、市民が誰でも、日常生活を営み、しかるべき収入を確保し、一定の文化的生活を行うための、日々の行動ができるように、都市空間における必要な施設への接近可能性と移動可能性を確保することである。このモビリティは、全ての市民にできるかぎり確保されねばならない。都市のモータリゼーションを経過した今日では、日々の生活行動ましてや経済活動は、決して歩行圏内で納まりうるものではない。市内に遍く存在する就業機会の多くに通勤可能でなければ一般的水準の収入を得る機会を失うかもしれないし、日常消費品目を扱う商店も広域化、大型化しつつある。

それゆえ、今日のモビリティ確保は、全ての市民に自動車利用の可能性を確保するか、何らかの輸送サービスを公的に供給する必要がある。ところが、自動車の保有及び利用は、全ての市民に期待できるものではない。また、自動車を運転できる人々にとっても、積雪時や飲酒時などのように、輸送サービスに頼らねばならぬ時も生ずる。ここに、公共輸送サービスの存在理由がある。

都市交通システムの合理化という観点からは、自動車は都市の中でも高価な空間である道路を広く占有し、排ガスや騒音をまき散らし、エネルギーの効率も良くない。したがって、自動車の便利さと快適さを考えれば、自動車は都市交通の主要な手段であることに違いはないが、大都市の都心部においてはその交通需要の大量さからして、伝統的な街並みを持つ中都市ではその道路容量の低さと市街地改造の非現実性とかから、自動車交通需要の削減が必要とされている。この交通手段転換の受け皿として、また転換を促す手段として、乗合い交通手段としての公共輸送サービスの整備が必要となってくる。

2. 公共輸送サービス供給政策の戦略

都市の生活は自由な市場競争の場で行われるのがわが国の体制的原則である。したがって、上述の2つの公共輸送サービスの目的も、この競争市場の中で効果的に成果をもたらさうる政策として実行されねばならない。これは、公共輸送に自動車とのサービス競争を要求している。自動車を利用するよりも快適か、あるいは便利か、または安いのか、等々、市民が自動車を棄てて公共輸送に転換するつもりになるサービス水準を持った公共輸送を供給せねばならない。

自動車は基本的物理特性における快適性や便利さ、手段の個人所有による利用時費用の低廉化などで、大幅な差をつけて公共輸送よりも便利ではある。しかし、最近の都心自動車走行環境の悪化により、公共輸送の利点もクローズアップされるようになってきている。したがって、このサービス競争に打ち克つ可能性を求めつつ、沿線需要の十分ある路線群を選び、サービス水準の向上を計っていくことが大切である。この際、単項目のサービス改善では効果がうすいことは定説であるから、より総合的に施策を組み合わせると共に、自動車利用自粛キャンペーンや道路通行権の優先度調整など、いわば競争市場での座標軸移動に類する政策の採用も望まれる。

また、公共輸送網をトータルシステムとして自動車と競争しうるサービス水準に改良していくためには、シンボリックな路線のモデル的サービス売込み戦略の有効性に留意する必要がある。自動車からの転換がまさに臨界状態にある部分に対しては、集中的に投資してその転換を実現することが大切である。輸送網はネットワークであるだけに、特定区間での交通手段転換の効果は全体に波及するし、一般利用者のシステム全体へのイメージ向上にも寄与するであろう。これらの政策の実施に当たっては、多額の投資あるいは経費を必要とするであろう。したがって、これらの費用増加に対して、その施策の効果は十分に計測されねばなら

ない。通常は運賃を通して収益向上にも繋るはずである。こうして、この沿線需要が潜在的な部分を含めて十分に確認できるいわゆる「素質ある」路線網については、独立採算の成立の可否が、政策の成功・不成功を判定する基準となりうるであろう。

3. モビリティの確保と公共輸送サービス

しかし、今一つの公共輸送サービスの目的であるモビリティの確保は、上述の「素質ある」路線網だけで満足されるものではない。いずれの都市においても、沿線需要が十分発掘された場合でも、独立した路線を維持するには全く及ばない地域が存在する。これらの地域においては、公共輸送サービス水準は全くモビリティのシビルミニマムを確保する観点だけから決定されることが必要である。これらの路線を、先述の「素質ある」路線網と混同してサービス水準の議論をしてはならない。これらの路線はサービス水準向上の努力が利用者増によって報いられることは難しいのであり、ましてや独立採算の成立は不可能であるのだからサービス水準の決定は需給または収支均衡的観点からは行い得ないのである。したがって、これらの路線における運行に伴う欠損部分は、一般会計から補填されねばならない。この費用がいわゆる福祉会計に相当することは、これまでの議論から明らかであろう。（したがってこれらを「福祉路線」と呼ぶ）しかし、このような福祉路線における運営赤字の一般財源からの補助は、2つの問題を含んでいる。1つは、この補助金額が天井知らずとなり、一般市政の重大な負担となる可能性のあることであり、今1つは、この補助体制がその事業を「親方日の丸」的なものとし、事業の合理化、生産性向上への意欲を阻害させるおそれが多分にあることである。

前者の補助金額の上限枠の設定に関しては、この輸送サービス事業が、福祉行政の一環であることに着目するならば、他の福祉行政のサービス水準と、その行政効果を比較しつつ、輸送サービス水準を決定することで、その財源配分を決定できる。交通行政としては、供給しようとするサービス水準の代替案と必要経費との関係を把握しておくことが必要であろう。

後者の生産性向上意欲の欠如を回避するためには、輸送サービス生産の現場における勤労意欲創出の努力も必要であろうが、行政的な問題としては、生産性計測指標の開発が最も緊急を要する問題である。福祉路線はサービスの向上が利用者の増加に繋がりにくい路線である。したがって、運賃収入の増加で生産性の向上を計ることはできない。生産性はそのサービス対象区域が受けるサービスの量と質で評価されねばならない。この場合に、サービス水準がそのサービスの受け手によって、何の側面から評価されているかを明らかにする必要がある。彼らはサービスに応答して直ちに公共輸送を利用するという行動に出て来るとは限らない。平常は利用しなくとも、いざという場合に、例えば雪の日に使うことができるバス路線がそこに在るということの意義を大きく評価しているかも知れないのである。

4. 二つの公共輸送路線網

以上により、公共輸送路線網は意義の異なる2つの路線網に分割される。「素質ある」路線網と福祉路線網である。前者は独立採算性の下に運営され、サービス水準を武器に、自動車と客のとりあいを演ずる。後者は、福祉財源からの補助を受けつつ、一定のサービス水準を維持すべく、合理的な運行管理が為される。

都市交通政策の問題として残された大きな問題は、この両路線網の分離である。福祉政策は、できるだけ財政規模を圧縮することが常に望まれるから、全路線網のうち、できるだけ多くの部分が「素質ある」路線網に組み込まれることが望ましい。しかし、「素質ある」路線網が独立採算の成立が全く見つかなくなるまで範囲を広げてしまつては、両路線網の分離をしたことの意義が失われてしまう。

この分離基準は、現行の路線別収支状況（営業係数）を基に議論するのは適切ではない。これには既に集客努力やサービス競争の成果が組込まれており、その結果で路線を分離することはその後の路線経営における柔軟性（あるいは前進性）を失わせる。恐らく、これは各路線の潜在集客能力を客観的指標から評価することによって解決されるべきであろう。このための技法の開発が、今日の交通計画に期待されていると言えよう。