

都市政策

季刊 第76号 '94.7

特集 都市鉄道と地域開発

公営交通事業の経営課題	佐々木 弘
都市交通の政策課題	岸 本 哲 也
公営交通事業の附帯関連事業（複合企業化）.....	平 井 一 三
私営交通の付帯関連事業	小 林 郁 雄
鉄道と地域開発	山 田 耕一郎
神戸新交通の経営	横 山 公 一

特別論文

イギリスの都市行政Ⅱ	高 寄 昇 三
------------------	---------

行政資料

都市鉄道と地域開発	神戸都市問題研究所鉄道文化研究会
-----------------	------------------

都市政策

第75号 主要目次 特集 高齢者と資産

高齢者福祉の経済学	林 宜 嗣
高齢者と住宅	菊 澤 康 子
高齢者の財産管理問題と地方自治体の役割	新 井 誠
高齢者の財産管理問題	鎌 田 哲 夫
高齢者の在宅福祉における生活環境づくり	川 田 安 子
(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞	編 集 部

特別論文

さくらんぼを核としたまちづくり	佐 藤 誠 六
新潟県大和町における地域医療・保健・福祉の連携	斎 藤 芳 雄
イギリスの都市行政 I	高 寄 昇 三

行政資料

こうべ市民福祉振興協会高齢者等財産管理事業研究会第1次報告書財団法人こうべ市民福祉振興協会
--

次号予告 第77号 特集 エコポリス

1994年10月1日発行予定

環境保全型都市の未来	盛 岡 通
生命系経済システムと都市の環境会計	小 幡 範 雄
都市エネルギー問題と環境保全システム	福 島 朝 彦
都市エネルギーの有効利用	大 津 勝
リゾート施設にみる環境保全	定 永 哲 雄
人と環境の共生する都市-エコポリス-を目指して	村 上 元 彦

は し が き

都市の発展において鉄道交通は、大きな役割を占めている。確かに戦後、都市鉄道はいわゆるモータリゼーションの高まりでマイカーが都市圏の交通手段として登場したことによりそのシェアを減少させた。しかし、モータリゼーションの急激な進展により道路においては恒常的な渋滞が発生し、都心部や住宅地において違法駐車が大きな社会問題としてクローズアップされるなど、くるま中心では、高密度な都市圏の交通手段として限界がある。少なくとも大都市圏では、鉄道を基本とした交通の上に、くるま社会が成立しているといえよう。

鉄道建設は、膨大な初期投資が必要であるにもかかわらず大都市では、地下鉄や新交通システムの建設が続いている。それは都市自治体が交通事業の赤字に怯むことなく、都市における鉄道交通の役割を、再評価していったことに大きな原因がある。都市にとって鉄道交通は、都市を発展させるための不可欠の手段のみならず、公害・事故の抑制などの社会的効果も無視できない。

このような都市政策の効果から事業収支は赤字であっても、都市経済全体としてはプラスの効果が大きいと考えられるのである。

神戸市においても、公共デベロッパーとして鉄道建設と一体となったニュータウンや海上都市の開発を進めてきたが、本年、インナーシティ地域の活性化を図るべく地下鉄海岸線の建設に着手した。

鉄道が単に輸送手段としてでなく、その建設をつうじて都市づくりに貢献し、さらに鉄道経営をつうじて地域文化、市民生活に貢献する複合経営戦略が期待される。

特 集 都市鉄道と地域開発

公営交通事業の経営課題	佐々木 弘	3
都市交通の政策課題	岸 本 哲 也	21
公営交通事業の付帯関連事業（複合企業化）	平 井 一 三	34
私営交通の付帯関連事業	小 林 郁 雄	43
鉄道と地域開発	山 田 耕一郎	55
神戸新交通の経営	横 山 公 一	68

/// 特別論文

イギリスの都市行政Ⅱ	高 寄 昇 三	86
------------	---------	----

/// 潮 流

違法駐車等防止条例 (112)	21世紀福祉ビジョン (113)
-----------------	------------------

/// 行政資料

都市鉄道と地域開発	
..... 神戸都市問題研究所鉄道文化研究会	116

/// 新刊紹介	137
----------	-----

公営交通事業の経営課題

佐々木 弘

(神戸大学経営学部教授)

1. はじめに：経営健全化こそ良質なサービス確保の前提

地域住民の必要と便宜のために、地域住民の日常生活に不可欠なサービスを供給する事業を経営することは、地方公共団体が行うに誠にふさわしい仕事である。特に本稿で問題とされる「公営交通事業」は、住民の足を確保するとともに、都市基盤施設の重要な一構成要素でもある点で、住民の生活に密着した分野で住民の需要を充足していくという、地方公共団体本来の任務にまさに適したものといつてよい。

ところで、公営交通事業が住民の要求によく応えていくためには、その事業が財務的基盤を充実させ、経営の健全化を確保していくことが必要である。地方公共団体の一般行政活動とは異なり、基本的に経済的・経営的活動たる地方公営企業の健全な発展を促すために設けられた地方公営企業法が、この点で大きな寄与をしてきたことは、われわれも認めるのにやぶさかでない。

ただ、それにもかかわらず、今日の公営交通事業（特に公営バス事業）の経営の実態をみると、公営交通がマイカーや原動機付自転車等の普及により地域独占性を喪失した昭和40年代以降、構造的に赤字体質を余儀ないものとされており、近時の経済的・社会的環境はさらにそれに拍車をかけるよう作用しているのが現状である。

以下、わが国の公営交通事業の実態を概観しておこう。

地方公共団体が建設・経営している公営交通事業は、団体数111、事業数130——事業別の内訳は、路面電車5事業、バス54事業、都市高速鉄道10（地下鉄

9、ニュータウン鉄道1事業)、モノレール等2事業、船舶59事業(平成2年度末数値)——であるが、これら公営交通事業のここ数年の経営状態は、経常損失が経常利益を上回り、累積欠損金も8,295億円(累積欠損金全体の52.5%に相当)、不良債務も408億円に達している(平成2年度末数値)¹⁾。

2. 国による数次にわたる再建計画

もちろん、この間、国もいたずらに手をこまねいていたわけではない。様々な補助・助成措置等を工夫し、実行してきた。「再建制度」を例にとってみても、国はこれまでに数次にわたる再建計画を進めてきた。²⁾ 具体的には、

(1) 昭和41年の地方公営企業法の改正による地方公営企業の「再建制度の創設」……これにより、路面交通事業(路面電車、バス事業)を経営する13の団体が財政再建団体の指定を受け、バスのワンマン化、路面電車の撤去等による「合理化」を進め、経営の改善を図った。

(2) 昭和48年、「地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律」(法律第59号)の施行……路面電車事業、バス事業のうち、実質上収支が均衡していないもので、昭和47年度末において不良債務を有するものについて、財政再建を行おうとする団体は、昭和62年度までの15年以内に健全化を図るよう再建計画を策定するものとされた。24の団体がこの「第二次再建計画」を策定し、国および地方公共団体の支援の下に、昭和62年度までに全団体が再建を完了した³⁾(第1表参照)。

(3) 「準用再建団体」の指定……第二次再建団体以外にも、経営が悪化していた宇部市等5団体においては、随時に地方公営企業法で定める「準用再建団体」の指定対象とされ、財政再建計画を進めてきた。昭和63年度末までに、長崎県と宇部市が再建を完了した。

(4) 昭和63年の「事務次官通知」による「路面交通事業の経営健全化」……青森市および佐賀市の2団体が平成6年度の完了をめざし健全化のための計画を実施中。

だが、これらの努力にもかかわらず、公営交通事業の経営の実際は、それを
都市政策 No.76

もって難局を克服しえたわけではない。なお問題をかかえているというのが現実である。

第1表

区分	制度の概要	再建団体
1. 再建期間	昭和48年度～昭和62年度	横浜市, 名古屋市 京都市, 神戸市 函館市, 八戸市 姫路市, 松江市 呉市, 熊本市 大阪市, 札幌市 青森市, 仙台市 秋田市, 川崎市 岐阜市, 山口市 岩国市, 徳島市 小松島市, 北九州市 佐賀市, 佐世保市 24団体
2. 対象団体	昭和47年度末において不良債務を有する団体（申出）	
3. 再建債の発行許可	<ul style="list-style-type: none"> 昭和47年度末の不良債務の範囲内（第一次再建による再建債未償還元金を除く）＝48年度再建債 第一次再建による再建債の48年度末未償還元金の範囲内＝49年度再建債 	
4. 再建債利子補給（国庫助成）	再建債の利率（公営企業金融庫の基準金利（48年度8.05%, 49年度8.9%を上限とする。）から3.5%を控除して得た率に、団体の財政力指数に応じ3.5%から1.75%の範囲内の率を加算した率を利率として計算した額	
5. 一般会計の援助（一般会計繰出金）	<ul style="list-style-type: none"> 再建債元金補助 軌道撤去費（路面電車事業） 	
6. その他	<ul style="list-style-type: none"> 再建公営路面交通事業バス購入費補助（48'～53'）全再建団体に対し、バス購入費から残存価額として10%を控除した額の2分の1を補助（国庫補助） 再建地方都市バス事業車両更新費補助（54'～59'）再建団体のうち、大都市（横浜, 名古屋, 京都, 大阪, 神戸）を除く地方都市再建団体に対し、車両を更新する場合に、その更新車両購入価額から残存価額として10%を控除した額の2分の1を補助（国庫補助） 	

3. 考えられる三つの問題解決の方向,

では、公営交通事業の問題解決の今後の方向は、奈辺にありや。

これに関し、われわれは大きく三つの方向がありうるのではないかと考える。

第1は、公営交通事業体として、いかに収入増対策を講じるかである。

(1) 最も単純には「運賃水準の改定」(引上げ)が考えられよう。実際にも、これまで多くの都市の公営交通事業は、ほぼ2年ないし3年をローテーションとして運賃改定を繰返し実施してきた。しかし、この一般的慣行は、どの程度容易に今後もお実行可能かと改めて考えるとき、低成長経済下にあってはこのような運賃改定慣行に対する利用者および住民の抵抗は、これまで以上に大

きなものとなるにちがいない。利用者にとって所得の伸びがかつて程大きくない今日、もしそれを上回る公営交通の運賃の値上率が示されれば抵抗感は一層強まるであろうからである。

このように「一定期間の間隔を置けば、ある程度の運賃改定が可能」とする、ある意味で安易な状況が、今後はこれまでのように継続しうるようにはみえない——少なくとも利用者や住民の抵抗がより厳しくなり、それを承けて政治も料金値上げの凍結や抑制に動くおそれが増す——とすれば、それは公営交通事業にとって容易ならぬ事態といわねばならない。

(2) 運賃収入の増加をめざす方策の一つとして、これまでも各種の運賃体系や運賃制度——例えば、割引制をはじめとする各種の需要促進・誘発方策——が実施されてきたが、今後も、さらにこの面の一層の工夫や努力が試みられなければならないことは言を俟たない。しかし、これとて増収策の一つとはいえ、やはりそこには自と大きな限界が存するといわねばならない。現在の状況下でこの分野で画期的な方策が工夫・発明され、増収に大きく寄与する見通しはそれ程楽観的に望めうるとは思えないのである。

(3) では、規制緩和の潮流の中で、近時地方公営企業の領域においても実施が可能となった「企業用資産の有効活用」⁴⁾——それが有する土地をはじめとする経営諸資源を本業以外の分野に活用する、いわば「経営多角化」——による増収への期待はどうか。

これが實際上増収効果を生むためには、① それぞれの公営交通事業がこの目的に活用可能な経営諸資源を実際に有していることが前提となる。有していなければ問題にならない。また、② たとえ、経営諸資源を有していても、その活用方に参画してくれる相手側や供給しようとしているサービスの需要やニーズが十分存在しなければ、これまた「宝の持ち腐れ」となってしまいかねないことも留意しておかねばならない。

このように考えると、「企業用資産の有効活用」による増収への期待も、公営交通事業の経営健全化への一つの選択肢ではあっても、決して万能薬たりえない、実際にはなかなかむつかしい面もあるといえよう。この分野で地方公営

企業が本格的に新規事業展開を実施しようとするれば、事業推進の環境整備のための思い切った規制緩和やコングロマリット型の経営を地方公営企業に認めるような制度的措置等が、その前提として相当程度用意されなければならないにちがいない。

(4) かくて、現行制度を前提とするかぎり、上でみたいいくつかの増収策には、それぞれ限界があり、あまり大きな期待は課せられないことが理解される。それでは、現行制度を超えて、「構造的改革を伴った増収策」としては、さらに何が考えられるか。これに関しても、様々なアイデアは存するが、住民の合意や為政者のやる気さえあれば、わが国でも実行可能な対策（他の国にすでに実例が存するという意味で）の一つは、「都心のある地域（Zone）へのマイカーやタクシーの乗入れ禁止策」であろう。これは、つまり、ある一定地域を設け、そこへのマイカー等の立入りを禁止したり、ある時間帯（たとえば、朝・夕のラッシュ時）を設定し、その時間帯に都心に入ることを禁止したり、あるいは、敢えて立入るマイカーやタクシーには割増し料金や特別な税を課す方策である⁵⁾。もし、これらの方策が実行されれば、公営バスの表定速度は著しく改善され、サービスの信頼性は増加し、「バス離れ」をしていた乗客は公営バスに再び戻ることであろう。その限りでは、わが国でも、公営交通事業の経営健全化方策と強く関連させて、この種の抜本的な方策の実行可能性——特にそれが都市の経済活動や住民の生活等に及ぼす影響をはじめ、その実施がもたらす便益と費用との比較秤量——について、真剣に検討しても良い時機を迎えているのではないかと考えるのである。

第2の問題解決の大きな方向は、上述の方向とは逆に、公営交通事業の経費をいかに削減させうるか、いかに事業を効率化し、スリム化させうるか、その諸方策如何であろう。

この点は、地方公営企業法の規定する独立採算制の前提とするものが「合理的・能率的な経営を前提とした経費の回収」であったことを想起すれば自明のことであるし、また、各都市の公営交通事業に関する審議会の幾多の答申の中でも、再三「経営努力」の必要性が強調されてきたことをみても、十分理解さ

れるにちがいない。

交通事業の経費項目のうちでも大きな要因を占める人件費は、とりわけ重要である。この点、たとえば、㊦ 大阪市の先の公営企業審議会の答申（1993年）が公営交通事業において、過去3年間（1988年度～1991年度）で、バスと地下鉄合わせて383人の「省力化」実績をあげたと報告し、さらに、今後数年間（1993年度～1996年度）についても相当数の職員の省力化を提案していること、同じく、㊧ 尼崎市の近時の答申（1993年）においても、「経営合理化」努力として、職員数の抑制等⁶⁾による効果として、3カ年（1993年度～1995年度）で1億6,000万円程を見込んでいることなどは、きわめて注目に値するものがある。

しかし、公営交通事業の「合理化」や「スリム化」は、他方で、サービスの安全性やサービス・スタンダードの確保と密接に関連性を有する問題であることを考慮すれば、これは、一つの都市として、今後どの程度の経費でどれ程の「最低必要な市民の足としてのサービス量」を確保すべきかの問題に帰着する。この点を広い住民の合意を得て決定しておくこと、この前提の下にどれだけ思い切った人件費の削減が可能となるのかを働く者の立場や権利を尊重しつつ、また、彼等の協力と同意を得て、公営交通事業を有する各地方公共団体は明確に策定するべきであろう。

さらに、この種の効率化方策の計画と実績を定期的に点検し、その効果をたえず評価し、公表する内部的な制度——いわば「自己点検・自己評価制度」——と何らかの外部的なチェックや監査的な機構が併せて設置されることが望まれるのである。⁷⁾

第3の問題解決の方向は、公営交通事業をはじめ地方公営企業に適用されている現行の独立採算制の意味するものを再吟味することの必要性であろう。

われわれは、この点に関しては、すでに早い時期に（たとえば、佐々木 弘 [1987・8] 論文参照）次のように指摘したことがある。

(1) 地方公営企業法は、独立採算制を建前とし、受益者負担原則を貫徹くうえから、地方公営企業の供給するサービスの対価として、原価主義に基づく料

金設定を主張する。問題は、法がそこで前提とする受益者負担ならびに料金設定のコンセプトがあまりにも当該地方公営企業という個別企業の見地だけに視野を限定しすぎていないか、である。

二つの例をあげよう。

今、ある地方公共団体がその地方公営企業の提供するサービスの対価に原価主義を徹底させ、受益者負担原則を貫徹させたとしよう。しかし、その地方公共団体が行っているサービスは、もちろんそれのみではない。一般行政サービスをはじめ、きわめて多様な他のサービスを行っているのが通常である。そのとき、たとえば、同一地方公共団体の行う公共下水道サービスや社会文化サービス、さらには、スポーツ・レジャー活動などの分野には、相当の一般会計からの繰入れがなされ、その対価たる使用料や手数料が真のコストから大きく乖離しているものとしよう。このとき、これらサービスの受益者は、そのサービス供給に要するコストのうち、ほんのわずかな部分しか負担していないのは明らかである。先の地方公営企業の提供するサービスの対価としての「料金」負担の場合と、上述のサービスのコストの一部しか負担していないこれらサービスの場合との間に生じる負担のアンバランスは、社会的公平の見地からみたとき、大きな問題だといわざるをえないのではなからうか。

このことは、われわれが地方公営企業のみの問題を限定しすぎるあまり、同じ地方公共団体の提供する他の多様なサービスの対価たる使用料や手数料のあり方に目を注ぐのを怠ってはならないことを示唆している。つまり、① 地方公共団体の提供する各種のサービスのうち、経済的・企業的に運営可能なものを対象に、いかに法を設けてその負担関係を整備しても、そのみでは不十分であり、同じ地方公共団体の行う他の多様なサービスのコストをだれがどのように負担すべきかも併せて、より広い視野から分析する必要を教えるのである。さらに、② いかなるサービスに法を適用し、他をそこから除くか、両者の区分は、いったん決定された時からの時間の経過にかかわらず、不変なものとしていつまでも維持されるべきものなのか。もし、否であれば、いかなる条件が整備されたとき、それは変更されるのか。これらの諸点にまで遡って、根本的

な検討も不可欠なことを示唆しているのである。

もう一つ、例をあげよう。

地方公営企業の対価たる料金が設定される場合の原価主義は、やはり上の例の場合と同様、あくまで当該企業の料金算定期間のコストに基づくものであり、その限りで個別的・ミクロ的視点を重視するものであることは言を俟たない。しかし、今日の地方公営企業をめぐる諸環境の変化を考慮すると、もっと広い視点に立った料金設定のあり方を模索する努力も重要なのではなからうか。たとえば、公営交通のもつ各種のメリット——マイカーを用いたと仮定した場合に比して、公営交通サービスは、「省エネルギー」に寄与し、「公害防止」（乗客1人当りの排気ガス量からみて）に役立ち、「狭い道路容量の有効利用」にも貢献するなど、広い「外部効果」の存在が認められる——を斟酌した運賃の設定であり、より社会・経済的に望ましい交通手段としての公営交通の需要を促進させ誘導させるような運賃の設定という考え方である。このような立場が「高齢化時代の交通弱者の足の確保の必要性」や「生活路線の維持」などの視点と並んで、今後一層強調されてよいと思われる。短期的かつ狭い視点からする原価主義の下に公営交通の運賃がこれまでどおり設定され、その分運賃水準が相対的に高いものとなれば、客は公営交通から離れ、単車やマイカーがますます助長され、それらが狭い道路にあふれ、種々の公害を生むなど、巨額な社会的費用をもたらすことが容易に予想される。しかし、これは決して社会的・経済的にみて好ましいことではないと考えられる。

ここにも、これまでより、より広い視野からする考察の意義が存することが理解されるのである。

問題は、都市の公営交通事業の運営の実際においてでは、このような考え方をどのように具体的に反映させるかである。以下、この点に主たる関心をしばって、より具体的ケースを用いながら議論していくことにしよう。

4. より広い視野からする受益者負担ならびに料金設定のコンセプトへの転換： A市における具体的ケースに即して

A市は、平成4年(1992年)度末における不良債務額が約11億円に達し、そのまま推移すれば4年後には、28億円にも達すると予想されることから、近時市営バス事業の経営健全化問題を主たる審議対象とする公営企業審議会を設置した。約半年余をかけた慎重な審議の結果得られた答申[1993. 3. 19]では、市営バス事業の「意義・役割」を改めて問い直すことが有益であるとし、まず次の点が強調された。

市営バスは、① 通勤・通学・買物等のための広く市民の一般的生活路線、移手段として、また、② 私的交通手段を自ら利用することができない高齢者等交通弱者の移手段として、公営企業としての使命を遂行してきた。さらに、③ 急激な高齢化社会の到来への対応や④ 身体障害者等の社会参加促進への対応、さらには、⑤ 大気汚染防止対策、また、⑥ 交通混雑・交通事故対策や⑦ 省エネルギー対策などへの寄与、さらにまた、⑧ 市の総合基本計画に基づく街づくりの諸施策との有機的関連などの面で、市バス機能はその整備・充実が期待され、かつ求められてきた、と。そして、これらのことは、市営バス事業そのものに対する政策理念ないし経営理念が改めて問い直されてきていることを物語るものであり、市営バス事業を今後も維持・発展させていくためには、「企業性の発揮」もさることながら、「都市経営という視点」からの評価や責任の認識も不可欠となっている、とした。

A市の今回の審議会の答申は、このように市営バス事業の「意義・役割」を従来よりも一層広い視点から問い直し、位置づけ、しかも、それを新しい「公共負担」のあり方と連動させるよう試みた点で、きわめて興味深いものがある。⁸⁾ そこでは、「公共負担」のあり方が相当詳細かつ明確に整理され、上述の市営バスの都市経営上の位置づけと関連させながら公費導入の基準が具体的に表示されるのである。

以下、その点を答申によりながら、もう少し詳細にみてみよう。⁹⁾

市営バス事業は、上述の「意義・役割」で明らかのように、今日都市基盤施設・都市装置として一定水準のサービスの維持をはじめ、都市経営上の多様な施策に関連しており、その外部経済効果も大きいものがあるので、その事業運

営にあたっては、たんに利用者負担によるだけでなく、一定の公共負担が不可欠となってきている、とする。ただ、公共負担を市営バス事業が安易に受入れることは、非効率な経営に陥るおそれがあるので、効率的な経営を維持するためには、市営バス事業が自立採算の下で負担すべきものと行政が負担すべきものとを区分する明確な基準を定める必要がある。現在、一般会計から自動車運送事業会計に対し、種々の負担金や補助金が繰入れられているが、依然として赤字体質の改善が図られておらず、後追的な補助による対応が繰返されてきているのが実態である、と。そこで、市営バス事業の財政の健全化を図り、安定した輸送サービスを提供していくためには、公共負担のあり方について、改めて見直し、明確化することが必要である、として、次のルールを設定する。

(1) 行政的要請に基づく公共負担

① 福祉・文教施策に伴う経費

老人特別乗車証等の負担金については、乗客流動実態調査に基づいた乗車実数による実質の乗車料相当額で積算されているものであるが、この制度の継続は今後も適当である。

なお、この負担金は、会計上「繰入金」という範ちゅうに入るものであるが、「補助金」とは明確に区分されるべきものである。

② 都市基盤施設・都市装置としての資本費

都市基盤施設・都市装置としての機能を維持していくための資本費補助については、すでにその位置づけは明確にされ、制度化されている——車両購入に対する補助金——ことから、現行制度の継続が適当である。

③ 行政的見地から必要とされる路線の維持経費等

市営バス事業の「意義・役割」の明確化の個所で論じたとおり、路線・ネットワークなどの輸送サービスについては、市民の要望や利用実態、高齢者等の社会参加の促進などを考慮し、市営バスとしての公共的観点から一定水準のサービスをこれまで確保してきた。

そのため、路線の縮小・廃止等による、たんなる採算性のみを追及する経営効率化を市営バス事業としては図れない実態があり、多くの不採算路線の運行

をも確保しているのが現状である。

本来、これらの路線の維持にかかわる赤字分については、経常収益として、その都度補填されるべきであるが、これまで、基準すら明確にされておらず、累積赤字補助として包括的に処理され、効率的な経営を求める姿勢をかえってあいまいにしてきたのである。

そこで、ここでは、不採算路線の維持については、国・県・市町村の補助を定めた「地方バス路線運行維持対策要綱」や他都市における類似の補助の設定等にそのよりどころを求めることが適当と考えられる。¹⁰⁾

すなわち、企業としての独立採算の中で維持することが明らかに困難な路線である「乗車密度が15人以下かつ営業係数が150以上」の不採算路線¹¹⁾や昼間時間帯に公共施設(市役所や駅などの)を中心に走る路線(A市では「循環線」¹²⁾と称する)については、その運行実態からみて、行政的見地から維持することが必要とされる路線(以下「行政的路線」という)であり、その維持に対しては、一定の公共負担が必要である。

なお、これらの行政的路線の維持に対する当該公共負担について、大方の合意が得られない場合には、路線の縮小・廃止という対応もやむをえないことである。

さらに、今後の市営バス事業の運営において、福祉や都市整備さらには環境問題や国際化等に対する行政諸施策の展開に伴い、路線の新設・増便、低公害バスやリフト付きバスの導入などが要請されるであろうが、これらに起因する営業損失や経費の増加についても、公共負担とすることが妥当である。

(2) 一時的公共負担

① 退職給与金の急増への対応

A市における市営バス事業の財政悪化の要因の一つとして、今後数年にわたって財政負担となる退職給与金の大幅な増加があげられる。その原因は、市勢の発展に伴い、かつて市内北部地域の人口急増に対応するために増員した職員¹³⁾が、ここ数年間に集中して退職を迎えることによるものであるが、これら退職給与金の大幅な増加に要する経費のすべてを現在の利用者に負担させることは

14)
困難である。また、運輸省の原価査定においても、標準原価制度が採用されることから、この退職給与金の全額を経費として算入することは困難であるとみられる。そのため、退職者がこのように集中する期間において、一般会計からの何らかの財政支援は不可欠なものとなっている。

だが、現実の状況はそうであれ、本来、退職給与金については、企業責任の立場からも交通事業者自らが負担すべき性質のものであり、その財政支援については、独立採算の面からも一定の基準が必要とされる。

A市は、その基準として、在籍職員数とその平均勤続年数などを勘案し、交通事業者の負担とする一定数を設定し、それを超える退職給与金については一般会計から補助するという措置が適当である、とした。

② 累積赤字の解消

累積赤字分については、新たな運賃に転嫁できない運賃制度となっており、現在も昭和62年（1987年）度までの発生分について棚上げ措置が行われ、一般会計から10年の分割補助により解消が図られてきている。しかし、現実には、その赤字が解消するまでに、また新たな赤字が累積しているという状態であり、慢性的な赤字体質からの脱却を阻害する大きな要因となっている。このことを考慮すれば、他の補助金の見直しとの関連の中で、その早期解消について特段の配慮が必要である。

なお、累積赤字に伴う借入金の利息相当額については、現行制度を基本とした補助の実施が適当である。

③ 長期借入金

これまでA市においては、累積赤字や退職給与金の繰延勘定処理等に伴う資金不足は、すべて一時借入金により対応されてきたが、多額の累積赤字等があるなかで、これらすべてを一時借入金で対応することは、他都市においても、その例は少なく、特異な措置といわざるをえない。上述した各種の補助金の見直しとあわせて、これを長期借入金により対応することが適切であろう、とする。

以上を表にしたものが、第3表である。この表は、A市の交通局が議会に提出した「財政計画書」においては、若干修正され、具体的数値を伴ったものと

して、表わされている。参考までにそれも併わせて掲げておく（第4表参照）。

5. 国による施策の動向：結びに代えて

最後に、このようなA市における公営交通事業への一般会計からの公費負担のあり方と関連して、国における公営交通事業への政策にも、近時その種の動きを支持するような傾向がみられることを指摘しておきたい。

自治省は、平成6年（1994年）度における行財政施策の基本的方向を示す「平成6年度地方行財政重点施策」を先般発表した¹⁵⁾が、そこにおいて、特に、「地方公営企業の積極的展開」の一環として、「公営バス事業の経営改善対策」がとりあげられ、① 生活路線の維持等バス事業と一般会計との負担区分のあり方、ならびに、② バスレーンの拡大、違法駐車対策の推進等、企業環境の整備などについて、改めて原点に立ち返った構造的な分析・検討が必要とされた点は、きわめて重要である。

さらに、利便性・快適性の観点から積極的なバス事業の展開を推進していくとともに、「都市づくりの一環を構成するバスとしての役割」を高める意義も評価された点は、大いに興味深いものがあるといわねばならない。

以上を反映して、① 不採算生活路線維持に対する財政支援措置、¹⁵⁾ ② 企業環境改善に対する財政支援措置（公営バスの円滑な運行を確保するため、その走行環境の改善に資する施設整備、運営費について財政措置を講じること）の必要が説かれたことも、注目に値する。

また、公営地下鉄事業の整備推進についても触れ、「道路整備と同様、地下鉄事業も都市インフラと位置づけ、公的負担をさらに拡充すること」¹⁶⁾が強く説かれている点、加えて、地方公営企業に準ずる第3セクターが経営する都市鉄道事業についても、その円滑な運営の確保を図るため、第3セクターに対する地方公共団体の出資等について、一般会計からの出資および無利子貸付を行なうことや当該経費について地方債の発行を認めるなどの所要の支援措置を講じる、とした点も、意義ある指摘といわねばならない。

このような気運を追い風として、改めて国と地方との財源配分の見直しや地方公共団体内での一般会計との負担区分の見直し等、新たなルールの下に、公

第3表

区分	位置づけ	積算方法	備考
① 行政的要請に基づく公衆負担	老人特別乗車証等負担金	乗車証交付実数・実態調査等に基づく積算	現行制度の継続
	車両購入に対する補助金	乗合車両の減価償却費及び企業債利息の合計相当額	現行制度の継続
	(原) 路線等補助金	1 次の条件に該当する不採算路線の運行に係る営業費用の6分の1相当額 ① 乗車密度15人以上 ② 営業係数150以下 2 市役所・文研等の公共施設をネットワーク化する循環線5路線(東部・中部・西部・西部(特)・南部)の営業収支差の2分の1相当額 3 今後のまちづくりの推進(福祉・都市整備・環境公害・国際化等)に対する行政施策の展開)に伴う営業損失又は増加経費の相当額	新設
② 一時的公衆負担	退職給与金に対する補助金	各年度の退職給与金繰延助定償却費の相当額(各年度の退職者のうち、10人を超える部分の退職給与金相当額を繰延処理し、翌年度以降5年間で償却)	現行制度の内容変更
	累積不良債務解消補助金	新たな棚上げの対象額 63年度以降に発生した不良債務額 繰入期間の短縮 (解消に到るまでの期間の短縮)	現行制度の内容変更 (期間の短縮)
	長期借入金に係る利息相当額補助金	長期借入金に係る各年度の利息相当額	現行制度の内容変更 (実質現行制度の継続)
その他	長期借入金の貸付措置	各年度末の資金不足相当額を対象	新設
	基礎年金拠出金に係る負担金	地方公営企業員等の基礎年金拠出に係る公的負担相当額を前々年度の経常収支の赤字額を限度平成2年度に負担金として支出した1,196,436千円を負担金が下回る場合、その差額相当額	現行制度の継続
	老人等特別乗車証分償減緩和補助金		現行制度の継続

公営交通事業の経営課題

第4表

1. 負担金（乗車料収入）

（単位：千円）

年度		5	6	7	備 考
項目					
特別乗車証	身体障害者等	66,404	75,879	83,009	福祉文教施策に係る乗車料負担金
	老人	1,129,039	1,281,150	1,370,032	
	精神障害者	1,440	1,486	1,519	
	失業対策等	17,943	—	—	
合 計	1,214,826	1,358,515	1,454,560		
通学定期負担軽減		3,595	1,148	3,496	

2. 補助金

年度		5	6	7	備 考
項目					
運行安全対策費補助		53,000	—	—	見直し
車両購入費補助		189,000	212,000	228,000	継続
路線等補助		—	260,000	210,000	新設
内訳	循環線	—	83,000	69,000	
	営業係数150以上かつ乗車密度15人以下	—	177,000	141,000	
累積不良債務に係る利息相当額		33,000	27,000	22,000	継続
年金拠出金		28,534	29,237	29,332	継続
退職手当の一部補助		94,088	111,047	188,004	内容変更
累積不良債務に係る解消補助金	昭和53年度～昭和58年度末	48,487	—	—	継続
	昭和59年度～昭和62年度末	63,773	63,773	63,773	
	昭和63年度～平成5年度末	—	101,534	101,530	
	計	112,260	165,307	165,303	
庁舎統合に伴う建設改良に係る補助金		200,000	—	—	
合 計		709,882	804,591	842,639	

営交通事業の経営が健全化され、再びそこに活気が漲ることが期待されるのである。

しかし、この公営交通事業へのさらなる公費導入策は、上にあげた公営交通事業の経営健全化に向けた他の諸方策——たとえば、思い切った事業のスリム化や人件費の削減策、サービス・スタンダードの指標化努力、¹⁷⁾さらには、都心へのマイカーの乗入れ禁止や制限などの構造的変革を伴う諸方策——と相俟っ

て実施されてはじめて有効に機能すると考えられる。この意味で、本論では紙幅の制約で触れることができなかったが、いわゆる「運輸調整論」や「上下分割論」などの実行可能性¹⁸⁾などについても、上の方策との関連の中で今後さらに慎重に検討してみる価値があると思うのである。

<注>

- 1) 地方公営企業制度研究会(編) [1992] P. 125.
- 2) 同上 [1992] P. 139-141を参照。
- 3) 同上 [1992] P. 140.
- 4) これに関しては、たとえば、佐々木弘 [1991] を参照のこと。
- 5) シンガポールにおける、この種の具体的方策の事例については、たとえば、パノン・フォン [1994, 1] P. 63-64が、特に参照されるべきである。
- 6) たとえば、勤務条件の見直し、事務の見直し、嘱託運転手制度の採用、臨時運転手制度の継続、嘱託運行管理者制度の採用、諸手当の削減、派遣職員制度の見直しなど。
- 7) たとえば、国レベルの総務庁行政監察局の地方版の機構や外部の経営コンサルタントや公認会計士をも包摂した何らかの第三者的経営評価機構が考えられるべきであろう。
- 8) 大阪市公営企業審議会答申 [1993, 1] でも、ほぼ同様に書いている。——「交通事業自体の対策措置についても、自力だけでは果たせない場合が少なくない。……公共助成を含めて、市の都市経営の総合的立場からする行政関与なしでは解決できないのが現状である」(P. 35-36) と。
- 9) 「答申」 [1993, 3, 19] P. 23以下参照。
- 10) 参考までに、運輸省の地方バス路線維持費補助金の補助要件および補助率は、次表のとおりである(第2表参照)。
- 11) A市の場合、13路線(特に、営業係数200を超える、きわめて採算性の悪い路線は7路線)が、これに該当するとされる。
- 12) A市のケースでは、次の5つを指している。——東部循環

第2表

第2種生活路線	<ul style="list-style-type: none"> ・平均乗車密度5人以上15人以下かつ ・運行回数10回以下の路線 補助率…国$\frac{1}{2}$ 都道府県$\frac{1}{2}$
第3種生活路線	<ul style="list-style-type: none"> ・平均乗車密度5人未満の路線 ・補助対象期間3ヶ年 補助率…国$\frac{1}{4}$ 都道府県$\frac{1}{4}$ 市町村$\frac{1}{2}$
廃止路線代替	<ul style="list-style-type: none"> ・補助期限が過ぎて廃止となった路線の代替運行(廃止後1年以内運行開始) 補助率…国$\frac{1}{2}$ 都道府県$\frac{1}{2}$ 市町村$\frac{1}{2}$

公営交通事業の経営課題

線、中部循環線、西部循環線、西部（特）循環線、南部循環線。

- 13) 当時は、南部工業地帯も隆盛をきわめていた時代であり、現在の南部地域の衰退、市営バス事業の経営環境の悪化など、想像さえできなかった、と答申は記している（P. 20参照）。
- 14) さりとて、市営バス事業の財政事情から、退職給与引当金さえ留保できなかった（P. 26）のである。
- 15) 特に病院、学校などの公共施設等への利用をはじめ、地域にとって必要不可欠な公共路線として運行しているバス路線で不採算であるもの——不採算生活路線——に対し、新たに財政措置を講じることにより、地域交通としての足の確保を図る。
- 16) 「地下鉄緊急整備事業」の創設。地方公共団体の要望に沿った公共地下鉄事業を緊急かつ円滑に推進し、もって地域の振興・発展に資するため、国庫補助事業と連携しつつ、地方単独事業を積極的に活用する「地下鉄緊急整備事業」を創設する（詳細は、細野光弘 [1994. 4] P. 18-19を参照のこと）。
- 17) 公営交通事業者は、交通サービスのスタンダードについて、具体的指標を作成するべきである。その目標値や目標年次を明確にし、市民や利用者によるその実現を約束する必要がある。
- 18) たとえば、地方公営企業制度研究会 [1992] P. 143および堀雅通 [1992. 12], 正司健一 [1994. 3] 竹内伝史 [1994. 4] などを参照のこと。

【参考文献】

- 地方公営企業研究会『地方公営企業研究会報告：地方公営企業の果たすべき役割とその経営基盤強化方策について』1988年。
- パノン・フォン「成功した2都市：神戸とシンガポールの場合」『都市政策』No. 74, 1994年1月。
- 柴田啓次「公営バスの再生をめざして」『公営企業』1993年12月。
- 山口謙二「“公営交通事業の新たなサービス展開に関する研究会報告書”の概要について」『公営企業』1993年11月。
- 末宗徹郎「地方公営企業の新展開等に関する研究会報告について」『公営企業』1994年2月。
- 森脇晴記「平成6年度における地方公営企業関係の重点施策について」『公営企業』1993年10月。
- 地方公営企業制度研究会（編）『地方公営企業の概要』1992年。
- 細野光弘「平成6年度の予算と地方公営企業」『公営企業』1994年4月。
- 大阪市公営企業審議会『答申：大阪市交通事業及び水道事業の経営改善方策について』1993年1月。
- 尼崎市公営企業審議会『答申：今後の市営バス事業のあり方ととるべき健全化のための

具体的方策について』1993年3月19日。

European Conference of Ministers of Transport ; Possibilities and Limits of Regulation in Transport Policy, 1983.

堀雅通「スウェーデンの交通政策と鉄道改革」『公益事業研究』1992年12月。

正司健一「交通インフラの整備における規制緩和・民営化」『国民経済雑誌』1994年3月。

竹内伝史「都市の公共輸送事業制度確立にむけて」『運輸と経済』1994年4月。

佐々木弘「地方公営企業」『地方財政入門』（第3版）所収，有斐閣，1991年。

佐々木弘「地方公営企業が直面する近年の経営課題とその解決の方向」『公営企業』1987年8月。

佐々木弘（編著）『公益事業の多角化戦略』白桃書房，1988年。

都市交通の政策課題

岸 本 哲 也

(神戸大学経済学部教授)

1. はじめに

地方自治体に限らず、政府の政策課題は「効率」と「公平」であることは広く受け入れられている。したがって、都市交通政策についても効率と公平が目指されることになる。この論文では、そのうちの効率の側面に関して、最近の都市経済論の展開に照らして、「自治体デベロッパー」の1つのあり方を示す。なお、自治体デベロッパーとは、都市開発と都市交通システム整備を結局的に行う自治体を指す。その好例である神戸市は、鉄道建設を組み合わせた広大な造成地開発を行い、その土地を売り出して都市開発を進めている。巨額の不動産収入を伴うこのような政策には「神戸市株式会社」という呼び名が与えられ、それに対して賛否両論が提出されている。

以下では、最近の都市経済理論の成果である「ヘンリー・ジョージ定理」と「デベロッパー定理」を用いて、自治体デベロッパーに積極的な役割を認めることができることを示し、同時にその限界を見る。論文の構成は次の通りである。第2節で、鉄道建設を含む地域開発の簡単なモデルを設定する。それを用いて、第3、4節では理論的基礎となる「ヘンリー・ジョージ定理」と「デベロッパー定理」を導き出す。そして、第5節では、それらの定理に基づいて、利潤を求める自治体デベロッパーが効率的な都市開発に貢献することを示す。ここで、「効率的」という言葉は「住民のニーズをよく満たす」という意味で用いられているが、その内容は第2節でよりいっそう具体的に説明される。第3、4節は、2つの定理が成立することを説明する。詳しい論証を求めない読

者は、第2節に続いて、第3、4節の2つの定理の結論のみを見て、すぐに第5節に移って頂きたい。

2. 都市開発の簡単なモデル¹⁾

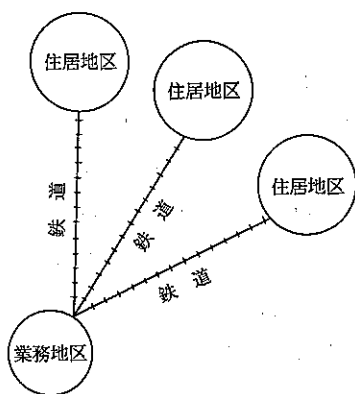
人口 N を持つ1つの都市を考える。そこには、ただ1つの業務地区があり、この都市の住民は全てその業務地区に通勤しなければならない。住居地区は業務地区から一定の距離のところのみ得られ、しかも1つの住居地区で得られる土地面積 B (m^2)は一定である。住居地区と業務地区をつなぐには鉄道が必要である。複数の鉄道を建設する場合には、業務地区から住居地区まで放射状に同一距離の路線を造ることになる。3本の路線が建設された場合の例が図-1に示されている。

鉄道の建設・運営は自治体によって行われ、各住居地区の宅地は全て自治体が所有していて、住民に $1 m^2$ 当たり r 円で賃貸される。1つの住居地区内の宅地区画はすべて等しく、住居地区の人口を n 人とする、1区画は $(B/n)m^2$ である。

鉄道の建設・運営には、その利用者数に関わりなく K 円の費用がかかる。鉄道の利用に対しては、1人当たり t 円の料金を取り、それは自治体の収入になる。自治体は、地代収入と鉄道料金収入によって鉄道事業費(鉄道建設・運営費)を賄わなければならない。

住民は全て業務地区での勤務を通じて同じ所得 Y 円を受取り、そこから、地代と鉄道料金を支払った残りの所得で消費財を買う。消費財は1種類しかなく、その価格が1であるとする。住民は(宅地の広さ、消費財の量)の組み合わせについて全員同じ好みを持っていて、それは効用関数 $U(b, x)$ で示される。 b , x はそれぞれ、宅地の広さと消費財の量を表す。

図-1 鉄道路線建設例

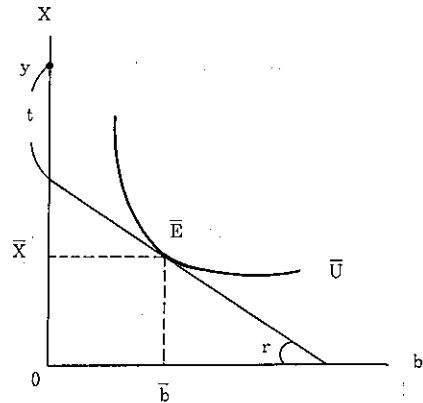


地代 r と鉄道料金 t が与えられると、住民は予算制約

$$x = y - t - r b$$

の範囲内で最も望ましい (b, x) の組み合わせを選ぶ。図-2 にその一例が示されている。 \bar{U} はこの住民の好みを表す無差別曲線であり、 \bar{E} が最も望ましい組み合わせとして選ばれる。もし、 \bar{b} がこの住居地区で提供される宅地1区画の面積に一致していなければ、それが一致するように地代 r が調整される。複数の住居地区（鉄道路線）があれば、住民は其中最も望ましい (b, x) の組み合わせが得られると

図-2 住民による選択



ころを選んで住む。住民のこのような選択行動と、全ての住民が同じ所得と好みを持っているという仮定により、住居地区が複数あるなら、そのいずれもが同じ人口を擁し、同じ地代と鉄道料金を持つものになっている。

3. ヘンリー・ジョージ定理

自治体に課された課題は、鉄道路線を何本建設するか、あるいは住居地区をいくつ開発するかを決めることである。そこで、以下では「効率」を達成するような路線数（住居地区数）を求める。ここで、「効率」とは、与えられた制約の下で住民の効用

$U(b, x)$ が最も大きくなることである。その際、いずれの住居地区も同質であり、いずれの住民も同質であるから、1つの住居地区の中の1人の住民の効用水準を調べるだけで十分である。

ところで、自治体内の総人口は固定されているので、路線数を決めると、各

住居地区当たりの人口が決まる。この関係を逆に見れば、各住居地区当たりの人口が決まると路線数が決まる。そこで、効率的な路線数を求める代わりに、効率的な1住居地区当たり人口を求めてもよい。²⁾ 効率的な1住居地区当たり人口はつぎのようにして求められる。まず、自治体は（各住居地区ごとに）地代収入と鉄道料金収入によって鉄道事業費を賄うという予算制約を満たさなければならない。それは、

$$(1) \quad n t + r B = K$$

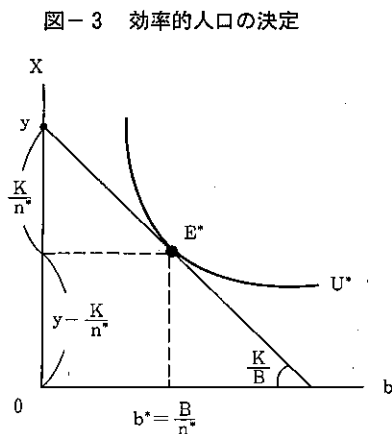
で表される。この制約の下で、住民の効用

$$(2) \quad U \left(\frac{B}{n}, y - t - r \frac{B}{n} \right)$$

が最も大きくなるような n を求めるのである。 B/n は住民1人当たりの宅地面積、 $y - t - r B/n$ は所得から鉄道料金と地代を支払った残りの金額で買える消費財の量である。(1) より、 $t + r B/n = K/n$ であるから、(2) は

$$(3) \quad U \left(\frac{B}{n}, y - \frac{K}{n} \right)$$

と表せる。 $(B/n, y - K/n)$ という組み合わせは、図-3に示されているように、 $(0, y)$ を通り、傾きが K/B の右下がりの直線上の点で表される。したがって、効率的な1住居地区人口 n^* は、その中で最も大きい効用を保証する $E^* = (B/n^*, y - K/n^*)$ によって与えられる。このとき、地代 r^* と鉄道料金 t^* は住民の収支制約である



$$(4) \quad x = y - t^* - r^* \cdot b$$

の下で $b = B/n^*$ が最も望ましい宅地面積として選ばれるものでなければならない。つまり、住民の収支均等式(4)のグラフが図-3の右下がりの直線に一致していなければならない。したがって、

$$(5) \quad t^* = 0, \quad r^* = \frac{K}{B} \quad \text{あるいは} \quad r^* \cdot B = K$$

でなければならない。 $t^* = 0$ つまり鉄道料金が無料になっているのは奇異に見えるが、それは、鉄道事業費が輸送人員(1住居地区人口)とは無関係であるという特殊な仮定による。ここでの鉄道輸送の限界費用は0、つまり、輸送人員が増えても費用は増えないのである。そして、効率的な料金は限界費用に等しい0に設定されるのである。³⁾ 鉄道事業のみを取り上げると、収入は0であり、建設費用Kの額だけ赤字になっていて、それが地代収入によって埋め合わされているのである。こうして、つぎの定理が得られた。

ヘンリー・ジョージ定理(金本(1992))：効率的な路線数(住居地区数)は、鉄道料金が限界費用(ここでは0)に設定され、それに伴う鉄道事業赤字が地代収入によって相殺されるときに達成される。⁴⁾

鉄道沿線の土地の大部分を所有している自治体デベロッパーは、鉄道料金を限界費用に等しく設定したうえで、不動産からの収入で鉄道赤字を埋められるように開発(鉄道建設)を実施すれば効率的な開発が確保できるのである。

上の議論では、地代収入、鉄道料金収入がフローで表されているのに応じて、鉄道事業費もフローの形でとらえられている(建設費はその耐用期間にわたって分散されている)。もし、ストック(あるいは将来の収入や費用の現在価値)の形でとらえるのであれば、それらは地価、鉄道料金収入の現在価値、そして、鉄道事業費の現在価値として表される。その場合は、上の定理は、宅地の売却

収入で耐用期間にわたる鉄道事業の赤字を埋めるという表現になる。なお、自治体が鉄道路線の他に公共施設を供給しているなら、その費用もKに含めたうえで上の定理は成り立つ。

沿線の土地を自治体ではなく、民間主体が所有している場合には、自治体デベロッパーは機能しないが、その場合にもヘンリー・ジョージ定理は、地代に相当する額を税あるいは賦課金として取り、鉄道事業に充てることを正当化する。開発利益の回収を支持する理論的根拠がこれによって与えられているのである。

ところで、鉄道事業の赤字を単純に地代収入で埋めて収支均衡を図る自治体デベロッパーには経営インセンティブが著しく欠けてしまう恐れがある。ここでは、鉄道事業の費用引き下げ誘因は働かず、地域開発に関する創造的なアイデアを作り出す誘因も働かない。この問題に対する1つの対策を次節の「デベロッパー定理」が示してくれる。

4. デベロッパー定理

ここでは、前節で求めた効率的な路線数が、利潤を求めるデベロッパーの間での競争を通じて実現できることを示す。そのために、次のような状況を想定する。

1つの鉄道路線とそれに付帯する住居地区は1つのデベロッパーによって所有・経営される。このデベロッパーは前節の自治体デベロッパーと異なり、地代収入と鉄道事業収入の合計から鉄道事業費を差し引いた利潤を最大にするように料金と地代を決める。他方、住民は、前節と同様に、デベロッパーが提示する地代と鉄道料金の下で最も望ましい宅地面積を選んでいる。複数路線がある場合には、住民はそれらのうちで最も望ましい路線の沿線を選んで住む。この住民の流動性のゆえに、デベロッパーが自らの利潤のために住民の利益を犠牲にすることには制限が加えられることになる。デベロッパーのうちで、損失を回避できないものは撤退し、正の利潤が得られる目途があれば新たなデベロッパーが参入する。このような住民の居住地選択と、利潤を求めるデベロッパー

間での競争の過程の中で、最終的に到達される状態は次のようなものである。

- (a) 住民は自らの住む住居地区での地代と鉄道料金の下で、最も望ましい宅地の広さを選んでいる。
- (b) デベロッパーの利潤は0である。
- (c) デベロッパーが現在採用している地代と鉄道料金の組み合わせをどの様に変更しても、より大きい利潤を得ることはできない。ただし、デベロッパーにとって他に採用可能な地代と鉄道料金の組み合わせは、住民に現在と同じ効用を与えるものに限られる。

(a) は、住民が自己の住む住居地区内での最大効用を達成していて、その選択を変える誘因がないことを示している。正の利潤を得るデベロッパーがあれば、新たなデベロッパーが参入して、それよりも少し小さい利潤に甘んじ、住民には少し高い効用を与えるような事業を展開することによって、前者のデベロッパーの地区に住む住民を奪い去ってしまう。新たなデベロッパーの参入がなくなるには、(b)にあるように、どのデベロッパーの利潤も0になっていなければならない。(c)の条件が必要になるのは以下の理由による。住民の移動の自由を考慮すれば、最終的に到達される状況では、どの住居地区に住んでも住民は同じ効用を得ることになっているはずである。そうでなければ、住民が移動し、状況は変化する。デベロッパーが現在採用している地代と鉄道料金の組み合わせを変更することによって、その地区の住民の効用水準が変わってしまうと、全ての住民が流出するか、あるいは、他の地区に住んでいる住民が流入してきて、結局そのような変更は実行不可能になるのである。こうして、デベロッパーは、住民の効用水準を変えない限りでしか地代と鉄道料金の組み合わせを変更できないことになる。「デベロッパー定理」は、(a)・(b)・(c)の条件が満たされるなら、「ヘンリー・ジョージ定理」で求めた E^* が実現し、効率的な路線数 n^* が達成されることを示すのである。以下にそれが成り立つことを図解しよう。

まず、(a)・(b)を満たすような(地代、鉄道料金、住民1人当たり宅地面積 b 、住民1人当たり消費財 x)は図-4に示されているような直線上の点の

みで与えられることを示す。図-4は、図-3に新たに無差別曲線 U_0 を書き加えたものである。 $(0, y)$ を通る収支均等線上の E^* 点においては、図-3で示したように、

$$t = 0, \quad r b = r \frac{B}{n} = \frac{K}{n}$$

が満たされているので、デベロッパーの利潤は0になる。 E_0 点为实现しているなら、鉄道料金 t_0 と地代 r_0 は

図-4に示されているような大きさになっていて、 $t_0 + r_0 b_0 = K/n_0$ が成り立つ。これは、 $n_0 t_0 + r_0 B - K = 0$ と書き換えられるから、デベロッパーの利潤が0になっていることになる。

次に、この直線上で条件(c)を満たすのは E^* のみであることを示す。

E^* 以外の点、例えば E では、(c)が満たされない。つまり、デベロッパーの利潤が E では最大になっていないのである。それは図-5に示されている。 E においてデベロッパーが最大利潤を達成しているか否かを見るには、(c)にあるように、 E と同じ効用を住民に与えるという制約の下で、 E よりも大きい利潤を確保できるか否かを見ればよい。

そのような制約を満たすのは、無差別曲線 U' の上の点である。 E' のように、 U' に対する接線の傾きが K/B になるような点をとってみよう。ここでは $r' = K/B$ となり、

図-4 (a) (b) を満たす点

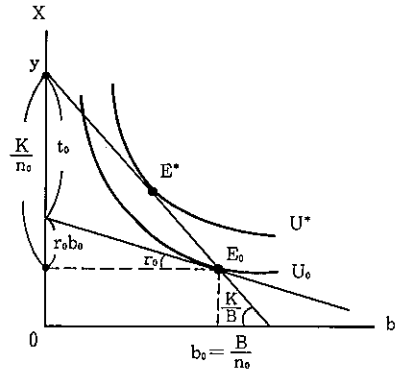
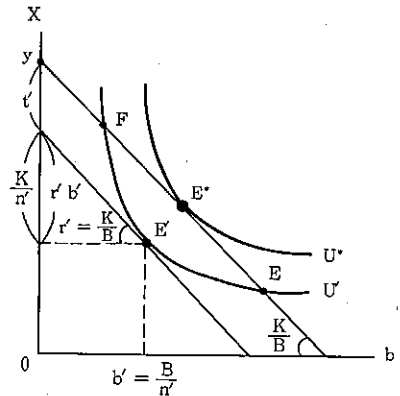


図-5 利潤最大にならない場合

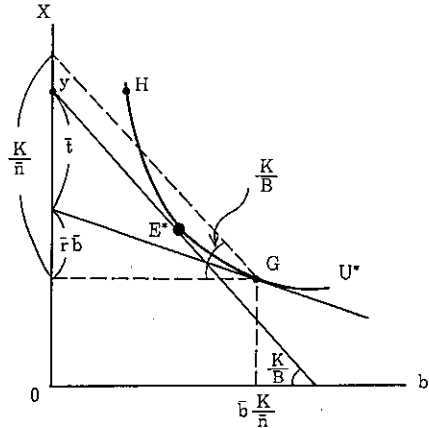


$$t' + r' b' - \frac{K}{n} > 0 \quad \text{あるいは} \quad n' t' + r' B - K > 0$$

になっている。つまり、E' ではデベロッパーは正の利潤を確保できる。したがって、Eでは利潤最大化が達成されていないのである。同じ無差別曲線U'の上にあるFのような点についても、やはりE'に移ることによって、より大きな利潤を得られる。

つぎに、E*においては利潤最大化が達成され、(c)が満たされることを図-6に示す。無差別曲線U*上のGのような点をとろう。それに対応するt, rは図-6に示されたようになり、

図-6 利潤最大化



$$t + r b < \frac{K}{n} \quad \text{あるいは} \quad n t + r B - K < 0$$

となる。つまり、デベロッパーの利潤は負になる。U*上でE*とは反対側にあるHのような点をとってもやはり利潤は負になる。E*での利潤は0であり、E*と同じ効用を与えるU*上のどの点をとっても利潤が負になるので、E*では利潤最大化が達成されていることになる。以上のことから、(a) (b) (c)を満たすのはE*のみであることがわかる。

こうして、次の「デベロッパー定理」が得られた。

デベロッパー定理 (金本 (1992)) : デベロッパーが最大利潤を求めて事業を行い、利潤が得られる限り新たなデベロッパーが参入してくるという状況の下では、効率的な地域開発が実現する。

5. 自治体デベロッパーの1つのあり方

「デベロッパー定理」は、利潤を求めるデベロッパーがそれぞれの路線とその沿線の不動産を経営し、互いに競争することを通じて効率的な開発が達成されることを示している。ここでのデベロッパーは利潤を求めるものであることから、民間主体を想定しているものと考えられるかもしれない。しかし、民間主体が鉄道沿線にある土地の主要部分を所有しているというケースは極めて希なことである。民間デベロッパーによる開発にこの定理を当てはめるためには、鉄道事業に伴う開発利益の回収を大規模に行わなければならない。

この定理は、むしろ、自治体デベロッパーのあり方に対して有益な指針を与えてくれる。自治体が先行取得あるいは新規造成した広大な土地が幾つかの地点に散在しているところに鉄道を建設して開発する計画があれば、この定理が適用できる。それらの路線とその沿線の不動産を経営するにあたって、各路線地域ごとに利潤を算定し、それが最大になるようにするのである。そして、利潤が期待できる未開発の地域があれば、それを新たに開発する。それによって、効率的な開発が可能になるのである。

自治体を含めて政府が利潤を追求するのは不適切であるという通念がある。儲け本位の地域開発は住民の利益を犠牲にするという懸念がその根拠である。しかし、住民は各地域のどこに住むかを選択できる。遠く離れた地域の間で居住地を決めることは、勤務地の変更を要するのでそれほど自由な選択の余地はないが、市などの比較的狭い自治体内であれば、勤務地を変更せずに居住地を選ぶ余地がある。住民が居住地を選び、各地域が住民の誘致競争をすることを通じて、住民の利益は守られるのである。これは、通常の商品に関して、売り手が顧客を求めて競争することを通じて消費者の利益が守られるのと同じである。

利潤追求が住民利益に貢献する経路は他にもある。第2節のヘンリー・ジョージ定理に現れるような収支均等のみを求めるデベロッパーには、鉄道事業経営や地域開発に関してさまざまな工夫努力をする誘因が働かない。もちろん、自治体デベロッパーには「住民の利益」を実現するように求められるが、その内

容は漠然としていて、自治体職員に何を指して努力すべきなのか明確な指針を与えない。それに対して、「利潤」は明瞭な指針であり、自治体職員にはっきりと認識され、費用を削減したり、新たなアイデアを作り出す努力を引き出す効果を持つ。この経営努力誘発効果は具体的な形で測定することが難しいために、ともすれば軽視されてしまう。⁵⁾

利潤を求める自治体デベロッパーに問題がないわけではない。まず第1に、それは効率的な開発の達成のみを視野に入れて導き出されたものである。「効率」のために「公平」が犠牲になることは避けられない。低所得者を優遇するような地域開発はあまり大きな利潤を約束してくれないだろう。利潤を求める自治体デベロッパーは、低所得者を遠ざけるような開発に傾くことになるかもしれない。締め出された低所得者は、自分達を受け入れてくれるような自治体に集中することになり、全国的な視点からは公平上望ましくない結果になるかもしれない。もっとも、利潤を求めない自治体であれば、低所得者を優遇する動機を持つと期待することもできない。そのような政策をとれば、自治体財政が赤字になり、財政収支均等を保てなくなる可能性が高いからである。低所得者利益への配慮は全国的な規模で中央政府の主導の下に行う必要がある。幾らかの数の低家賃賃貸住宅建設を各自治体に義務付けるという政策がその1例である（この種の政策は現実に採用されている）。利潤を求める自治体デベロッパーであれば、そのような政策を実施するにあたって、できるだけ効率的に実施しようとする誘因を持つ。そうすることが利潤を大きくする事につながるからである。利潤を求める自治体デベロッパーが進んで公平性（特に低所得者の利益になる政策）を実施することは期待できないが、利潤を求めない自治体なら積極的に公平性を求める保証もない。しかも、公平性に向けた政策が中央政府レベルで策定される限り、利潤を求める自治体デベロッパーならそのような政策を効率的に実施することを期待できるのである。

第2の問題点は、自治体に利潤を求めて行動させるような制度的裏付けがなく、「利潤追求自治体デベロッパー」は実現不可能かもしれないことである。もちろん、自治体の予算が利潤を求めて編成されることはないし、許されもし

ないだろう。しかし、地域開発に関わる活動についての収支表を作り、利潤に類似する数値を算定することはできる。それと並行して、将来の開発のための土地先行取得に向けての基金を作り、利潤に対応する金額がその基金に積み立てられるようにすればよい。基金が成長し、将来の開発活動の余地が大きくなることを自治体が目指すなら、これまでに述べた「利潤追求自治体デベロッパー」を近似するものになるだろう。

もっとも、この利潤追求が民間企業におけるほどに積極的に行われることは期待できないかもしれない。民間企業であれば、利潤が大きくなることは直接に経営者や従業員の報酬増加につながるので、企業成員が利潤を大きくする努力を誘発するが、自治体の「利潤」が大きくなっても、そこで働く職員の給与引上げに直接結びつくわけではない。しかし、一般に公共部門の職員の行動動機とされている「予算最大化」や「活動規模最大化」が実際に働いているのであれば、利潤最大化動機が直接的ではなくとも間接的に働くことを期待することができる。⁶⁾ なぜなら、利潤を増やし基金を大きくすることは、開発事業の予算や規模を大きくすることにつながり、上にあげたような公共部門の職員の行動動機に合致するからである。

民間デベロッパーにしても、自治体デベロッパーにしても、完全無欠に機能するようなデベロッパーは望めない。それぞれ違った側面に不備を持つ制度の間の選択をするしかない。効率性を推進する力を与えてくれるものとして、我々が知っている唯一のものが利潤である。それを公共部門でもうまく使いこなす工夫をするべきである。本論文で述べた利潤追求自治体デベロッパーもそのような工夫の1つとして考える価値がある。

<注>

- 1) このモデルは金本(1992)による。また、第3、4節の定理も同じ文献に基づくものである。金本(1992)が結論のみを提示しているのに対して、ここでは定理が成り立つことを図解で説明する。
- 2) 路線数が自然数でなければならないという問題があるが、表現が煩わしくなるの

でそれを無視する。

- 3) 限界費用に等しい料金設定が効率的であることについては、岸本(1986)第5章、あるいは、柴田(1988)第5章を参照。
- 4) ヘンリー・ジョージ定理に関する本論文と同じレベルでの解説は、金本(1992)他に、坂下(1989)、八田(1993)で得られる。
- 5) 自治体がある程度収益を重視して都市開発を進めることを支持する主張は高寄(1986)に見られる。また、そのような方向に比較的近い実例については、神戸市の経験を詳細に紹介した高寄(1993)が参考になる。
- 6) 公共部門の職員の行動動機をこのようにとらえたのはW.Niskanenである。それについての解説は岸本(1986)第6章、柴田(1988)第7章参照。

[参考文献]

- 金本良嗣(1992)「空間経済と交通」、藤井弥太郎・中条潮『現代交通政策』東京大学出版会。
- 岸本哲也(1986)『公共経済学』有斐閣。
- 坂下 昇(1989)「地域経済と交通」、奥野正寛・篠原総一・金本良嗣編『交通政策の経済学』日本経済新聞社。
- 柴田弘文・愛子(1988)『公共経済学』東洋経済出版社。
- 高寄昇三(1986)『都市の経営戦略』勁草書房。
- 高寄昇三(1993)『宮崎神戸市政の研究 第2巻 公共デベロッパー論』勁草書房。
- 八田達夫(1993)「ヘンリー・ジョージ定理(1)(2)」、『経済セミナー』No.456,

公営交通事業の附帯関連事業（複合企業化）

平 井 一 三

（神戸市交通局高速鉄道運輸部管理課長）

1. 都市の公営交通の意義

現在、営団地下鉄を含めて公営地下鉄は札幌市、仙台市、東京都、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、及び福岡市と10団体が営業しており、これら公営地下鉄（営団を除く）の営業路線延長が昭和40年では50kmであったものが、平成4年度末現在は380kmと約7.5倍に伸びており大都市圏における地下鉄の必要性を如実に物語っている。

これは、各都市が都市政策の一環として地下鉄整備に如何に力を注いできたかということができる。今後もこの傾向は続くものと思われる。

地下鉄は大量性、高速性、定時性、快適性、無公害性等が確保され、しかも、都心部の道路混雑の緩和に大きく寄与しているばかりでなく、神戸市の須磨ニュータウン、西神ニュータウンの例をみるように街づくりに欠くことのできない都市施設である。

西神・山手線が名谷を基点にニュータウン補助と地下鉄補助を受けているのは、まさに市街地における道路混雑の解消と新しい街づくりのための都市施設であるといえる。

また、平成6年から着工を予定している海岸線がインナー対策の一環として、街の活性化を図るために設置されるものと好対象であるが、いづれも都市にとって必要不可欠の施設である。

しかし、営団を除いて、公営地下鉄の経営は非常に厳しく各団体とも赤字の計上を余儀なくされている状況である。

公営交通事業の附帯関連事業(複合企業化)

2. 地下鉄の経営状況

平成4年度における公営地下鉄事業(営団を除く。)の決算概況は、総収益は4,430億円、総費用5,980億円で、この結果、純損益は1,551億円の赤字となっているが、前年度に比べ86億円赤字が減少している。これは、(1)料金収入が料金改定や乗客数の増加等により3,711億円と前年度に比べ201億円、5.7%の増となったこと、(2)総費用では支払利息が減少しているものの、職員給与費、修繕費、減価償却費の増加等により、前年度に比べ76億円、1.3%の増となったこと等によるものである。しかしながら、純利益を生じた団体は無く9団体の全てで純損失が生じている。

經常収支でみると經常損益は1,657億円の赤字となっているが、営業収支にかぎってみると、営業収支は168億円の黒字となっており、営業収支ベースでは黒字経営である。このことから、営業外費用、特に支払利息が公営地下鉄経営に、いかに大きな負担としてのしかかっているかがわかる。(1表)

1表 公営地下鉄事業経営状況の推移

項目	年度		55	60	元	2	3 ①	4 ②	②-① ①
	55	60							
総収益	261,308	373,817	663,980	526,730	426,748	443,004	3.8		
經常収益	259,278	368,994	491,646	498,384	411,729	432,328	5.0		
営業収益	157,747	266,226	336,328	358,540	372,309	393,163	5.6		
うち料金収入	151,276	255,055	319,765	338,955	351,043	371,112	3.5		
国庫補助金	57,291	53,882	72,772	47,786	7,674	8,216	7.1		
他会計補助金	37,184	41,274	72,301	70,926	12,956	15,059	16.2		
特別利益	2,030	4,823	172,343	28,346	15,019	10,679	▲28.9		
総費用	301,569	454,418	557,430	583,922	590,453	598,090	1.3		
經常費用	299,378	453,418	557,304	579,227	588,930	598,065	1.6		
営業費用	185,380	261,816	326,685	353,872	367,581	376,388	2.4		
うち職員給与費	106,934	133,445	157,018	168,436	177,473	180,136	1.5		
減価償却費	43,292	75,262	105,486	117,774	117,859	121,971	3.5		
支払利息	111,369	181,701	213,568	218,727	216,059	216,129	0.0		
特別損失	2,191	999	126	4,695	1,522	26	▲98.3		
經常損益	▲40,099	▲84,424	▲65,658	▲80,843	▲177,201	▲165,737	—		
經常利益	—	—	6,215	—	—	—	—		
特別損益	40,099	84,424	71,873	80,843	177,201	165,737	▲6.5		
特別損失	▲161	3,824	172,217	23,651	13,497	10,653	▲21.1		
純損益	▲40,261	▲80,601	106,559	▲57,192	▲163,704	▲155,084	—		
純利益	—	351	111,926	7,624	—	—	—		
純損失	40,261	80,951	5,367	64,816	163,704	155,084	▲5.3		
累積欠損	234,510	505,979	657,496	708,124	863,401	1,018,485	18.0		
不良債権	61,377	171,366	6,685	10,387	22,375	31,743	41.9		
総事業数	6	8	9	9	9	9	—		

※ 公営交通事業協会資料より

この支払利子負担の重圧の原因は、地下鉄建設費のコスト高であり、昭和50年まではキロ当たり建設費50億円であったものが、近年ではキロ当たり建設費300億円と言われ、約6倍に急騰している。

地下鉄の補助金が平成3年度から資本費補助となったが、それまでは運営費補助として数カ年にわたる分割補助であったため、地下鉄建設財源は出資金を除く大部分を借入金で賄ってきたため、この借入金に対する利子負担が地下鉄収支に大きな影響を与えてきた。

このように、地下鉄の経営状況は、各都市とも非常に厳しい状況であり、料金改定や内部経営努力のみではなかなか解決できず、建設費に対する補助率の引き上げ及び建設改良費に対する補助制度導入など抜本の見直しを期待したいものである。

しかし、各地下鉄事業者とも独立採算の原則に基づいて運営されている以上、何らかの方策を検討せざるを得ない状況である。以下、神戸市交通局の例を中心に、公共交通事業の附帯関連事業（複合企業化）について述べていきたい。

3. 鉄道事業者の附帯関連事業（複合企業化）

(1) 民営鉄道事業者の附帯関連事業（複合企業化）

民営鉄道事業者の兼業部門（附帯関連事業）は沿線団地開発や駅ビルをはじめとするビル賃貸等の不動産事業だけでなく、遊園地、劇場、野球場等の娯楽、集客施設の経営を展開しており、鉄道事業の旅客営業収益に貢献するだけでなく、収益面でも営業損益の中に占める割合は大きく約4割～6割に達している。（2表）

2表 阪急・阪神・神鉄・山陽 事業別営業損益の状況（平成4年度決算）（単位 千円）

区 分	阪 急	阪 神	神 鉄	山 陽
鉄道業・営業損益	11,058,425	3,840,283	2,201,283	1,015,979
自動車業・営業損	—	210,618	△ 79,598	285,924
兼業・営業損益①	17,104,603	6,690,852	1,467,086	1,128,060
営業損益 合計②	28,163,028	10,742,256	3,588,771	2,429,963
①/② × 100	60.7%	62.3%	40.9%	46.4%

* 「大阪都市交通要覧」より作成。

公営交通事業の附帯関連事業(複合企業化)

阪急電鉄株式会社における営業利益は 282億円で、うち鉄道事業部門は 111億円(39.3%)、兼業部門(住宅、土地分譲、不動産賃貸、スポーツ娯楽施設経営等)は 171億円(60.7%)と電鉄事業における鉄道事業の占める割合は 4割程度を占めるに過ぎなくなっている。

阪急グループ全体の複合企業化について見てみると、阪急グループの関係会社は、交通・物流関係が27社(鉄道5、バス8、タクシー3、自動車4、海・空2、貨物輸送5)、観光・レジャー関係39社(観光4、ホテル15、遊園地3、リゾート・スポーツ7、映画・劇場10)、流通関係11社(ショッピング7、レストラン・喫茶3、園芸1)、不動産5社、製造・建設・各社サービス26社(製造・販売5、建設・工事4、放送1、各種サービス16)で合計108社となり、その他の団体7(宝塚歌劇団、宝塚音楽学校、阪急学園、千里国際情報事業団等)を含めると115社となり、多方面にわたり事業を展開している。

(2)公営交通事業者による附帯事業の実施

公営交通事業の複合企業化として、公営交通事業者による附帯関連事業の展

3表 運輸収入に占める附帯事業収入割合

(平成4年度決算 単位 千円)

都市名	① 付帯事業収入	付帯事業収入内訳			② 運輸収入	①/② 比率%
		広告料	賃貸料	構内営業		
神戸	2,003,313	659,049	1,300,971	43,293	15,191,666	13.2
札幌	1,495,425	924,027	571,398		34,665,590	4.3
仙台	834,594	542,048	292,546		9,469,519	8.8
東京	6,737,547	2,797,241	3,827,062	113,244	71,675,757	9.4
横浜	598,353	431,871	104,674	61,808	15,518,011	3.9
名古屋	3,376,293	2,968,787	376,798	30,708	56,875,336	5.9
京都	852,155	527,061	307,000	18,094	11,088,890	7.7
大阪	7,261,393	6,628,993	632,400		141,890,343	5.1
福岡	935,203	752,485	182,718		14,737,320	6.6

※運輸収入には、他会計負担金を含む。

賃貸料には、雑収益、営業外収益計上を含む。

開が考えられる。公営交通の附帯関連事業については、昭和63年1月に「公営交通事業における附帯事業の在り方及び資産活用について」（地方公営交通事業検討委員会）において答申され、これを受けて「本来事業経営に相当因果関係」を有する場合に①本来事業に係る土地、施設等の資産や知識、技能を有効活用する関係にある場合②本来事業の実施により生じる開発利益に着目し、これを本来の事業の健全な運営に資するため吸収する関係にある場合が含まれ、地方公営企業法施行令において、行政財産である土地の貸付の相手方が拡大される（1/2以上出資の法人 株式会社等）等の改正がなされた。

また附帯事業に対しても起債が認められるようになった。

これらの措置により、各公営交通事業者は積極的な附帯関連事業の実施をめざしているが、財政再建のために事業用資産まで処分した公営交通事業者には活用すべき資産が、また地下鉄施設の大部分は道路下に建設しているため、駅コンコースにおける附帯事業の展開については、建設省の許可等（道路法（占用）の取り扱い）といった厳しい制約条件のクリアが必要となっている。

また、自前の土地に建設している施設は換気塔や出入口といったものにすぎず、車庫等においては用途地域の制限（多くの車庫が準工業地域に設置）や不動産の収益性を余り見込めない場所に設置されているため、現在のところは、3表にみるように運輸収入にしめる附帯事業収入割合は1割にもなっていない。また、その主たる内容も広告料収入となっている。

しかし、各都市における事例として、①換気塔や出入口用地と隣接地所有者との共同開発により合築ビルを建設し、上部空間の有効活用を図ったり（東京、横浜）②空中権の貸付のような考え方で既存変電所（B2F～3F）を7階建ビルに増築（横浜）③地下鉄新線建設に伴うバス路線の再編成によるバス営業所の統廃合により生み出された土地を、自己開発や土地の賃貸借のみではなく、新借地方式や土地信託制度を導入（大阪）し、附帯事業施設を建設・展開しつつあり（4表）、これらが今後は収益として計上されることになる。また、各公営交通事業者は外郭団体を設立し（5表）、構内営業及び未利用地における駐車場経営やビル等の附帯事業施設のテナント誘致・管理・運営を行わせて

公営交通事業の附帯関連事業(複合企業化)

4表 付帯事業展開(土地信託,共同開発)の事例

実施都市名	大阪市交通局	横浜市交通局(計画)	
有効利用の方法	土地信託	共同開発	
会計区分	自動車(営業所用地)	高速鉄道(変電所用地)	
所在地	住之江区新北島1丁目	西区高島町1-37	
用地面積	8,598,83㎡	696㎡(局所有)	
用途地域	住居地域	商業地域	
事業主体決定方法	コンベ方式		
契約の相手	安田信託銀行	周辺土地所有者	
事業内容	収入見込	263億円(30年間)	150億円(償却前損益30年)
	完 成	平成7年3月予定	計画中
	施設概要	地下2F地上19F 延床面積43,431㎡ 店舗,ホテル,スポーツ施設 多目的ホール,駐車場等	地下1F地上19F 延床面積約22,300㎡ 業務系貸ビル

いる。

神戸市営地下鉄は附帯事業として、広告料収入の他に西神中央駅百貨店(6表)ビルを始めとする6つの駅ビル(西神中央,伊川谷,学園都市,新長田,三宮)及び4つの構内店舗(名谷,妙法寺,三宮,新神戸)の経営により4年度決算で約20億円の収入(運輸収入比13.2%)をあげており、さらに平成5年度の西神南駅の開駅と同時に構内店舗(書店)の経営を開始した。

このような事業展開が可能となった理由として、神戸市政に地方公共団体としての公営交通を含む複合企業的都市経営感覚があったからである。

4. 地方公共団体の複合企業的都市経営手法

多くの大都市が苦しい経営見通しにもかかわらず新線建設に着手するのは、長期的経営収支,既存路線とのプール計算,地価上昇による開発利益,固定資産税の見返り,都市活動の活性化などの要素からといえる。すなわち,現行の補助制度の赤字を補っても余りがあるとのマクロ経済の観点に立った政策判断

5表 各公営交通事業の外郭団体

都市	外郭団体名	主な事業内容
札幌	㈱札幌市交通事業振興公社	交通資料館, 駅売店, 駐車場運営, 乗車券販売
	㈱札幌交通開発公社	ロープウェー他観光事業, 駐車場土地の賃貸
仙台	㈱仙台市交通事業振興公社	駅売店, 乗車券販売, 清掃受託
	仙台高速鉄道サービス㈱	鉄道関連施設保守管理受託, 駅売店
横浜	㈱横浜交通サービス社	車両清掃受託, 建物維持管理, 広告取次受託
	㈱横浜市交通局協力会	駅売店, 乗車券販売, 旅行斡旋
名古屋	㈱名古屋地下鉄振興㈱	貸店舗, 駅売店, 広告事業, 駅施設保守管理, 車両清掃受託
	㈱名古屋交通開発機構	不動産管理運営, 乗車券販売, 広告代理
京都	㈱京都市交通事業振興公社	ビル・駐輪場経営, 駅施設点検業務
	㈱京都市交通局協力会	乗車券販売, 広告取次, 清掃受託, 駅売店
大阪	京都地下鉄整備㈱	変電所点検, 車両検査, 清掃受託
	㈱大阪市交通事業振興公社	駅施設管理, 清掃受託, 土地建物賃貸
	㈱大阪市交通局協力会	乗車券販売, 広告取次, 駅売店
福岡	交通サービス㈱	駅舎清掃, 車両保守業務, 書籍販売
	㈱福岡市交通事業振興会	駅売店, 駐車場経営
神戸	神戸交通振興㈱	ビル・駐車場経営, 車両整備事業
	㈱神戸市交通局公済会	乗車券販売, 広告取次, 駅売店

各都市提供資料より

に立脚したからである。

この政策判断をもう一步すすめ、都市構造の点から公営交通の経営支援となるような沿線への施設立地施策、用途地域施策をとり、公営交通が附帯事業を展開できるようにし、公営交通の経営赤字を少しでも抑制することが都市経営政策ベースの課題である。

その実践例として、神戸市宮地下鉄の延伸線における西神ニュータウンと西神工業団地及び学園都市における大学誘致等の沿線施設の設置及びニュータウンのセンター機能(商業・業務)の一部(7表)を公営交通事業者が所有する

公営交通事業の附帯関連事業(複合企業化)

6表 神戸市の附帯事業展開の事例

名 称	西神中央駅百貨店ビル	西神グリーンガーデン	
有効利用の方法	自己開発(ビル賃貸)	行政財産目的外使用許可	
会計区分	高速鉄道(軌道上空利用)	高速鉄道(車庫用地)	
所在地	西区 糀台5丁目	西区美賀多台9丁目	
面積	軌道上利用	約20,000㎡	
用途地域	近隣商業地域	住居地域	
契約の相手	神戸交通振興(株)	(株)神戸市交通局公済会	
事業内容	収入	約9億円	2千万円
	完成	平成2年10月	平成4年9月(グリーンガーデン)
	施設概要	地上5F 店舗面積15,000㎡(物販) 立体駐車場 555台収容 入居テナント:西神そごう	パターゴルフ 27ホール コイン 洗車6ブース

7表 ニュータウンにおける機能分担

	学 園 都 市	西 神 住 宅 団 地
計画人口	20,000人	61,000人
商業系施設	名称:キャンパススクエア 事業:スーパー, 専門店 経営:(株)神戸ニュータウン開発センター	名称:西神中央駅百貨店ビル 事業:百貨店(西神そごう) 経営:交通局・神戸交通振興(株) 名称:ブレンテイ 事業:スーパー, 専門店 経営:(株)神戸ニュータウン開発センター
業務系施設	名称:学園都市駅ビル 事業:銀行, 理美容, クリニック 経営:交通局・神戸交通振興(株)	名称:西神センタービル 事業:銀行, 理美容, クリニック 経営:(株)開発管理事業団

テナントビルに与えたことが良い例であろう。

また、神戸市営地下鉄の平成4年度1日平均の乗客数は約254千人であるが、このうちニュータウンの住宅系から発生する乗客数は約14万人、沿線施設への従業のために発生する乗客数は約3万人となっている。また、平成3年度よりプロ野球球団のオリックス・ブルーウェーブがグリーンスタジアム神戸をフランチャイズ球場とし、市民球団として親しまれているが、この他に総合運動公

園で開催されるイベントにより発生する乗客は平成4年度年間で約100万人となっており、地下鉄事業の営業収益に貢献している。

このように神戸市では、前述の私鉄に見る複合企業的経営感覚を持って都市経営が進められている。

〔参考文献〕

「交通経営の理論と実践」(1984年7月)財団法人神戸都市問題研究所

私営交通の付帯関連事業

小 林 郁 雄

(まちづくり株式会社コー・プラン代表)

1. 鉄道経営と付帯関連事業

都市交通において鉄道建設・経営が事業収支として赤字であり、単独で鉄道経営企業が成立し得ない状況であることは、モータリゼーションの進展した現在よりも程度の差こそあれ、明治時代末期の私営交通民間鉄道開設期においても同様であった。阪急電鉄の歴史をみれば、1907年（明40）の会社創立、1910年（明43）の宝塚本線と箕面支線の営業開始と同時に、箕面動物園開園（1910年—明43）、宝塚新温泉営業開始（1911年—明44）、池田室町住宅地開発（1910年—明43）といった関連事業が、鉄道建設と複合して進められたことで明らかであろう。

私鉄は乗客を輸送するだけではない。私営鉄道会社の多くは沿線に家を立て販売し、ターミナルで百貨店を経営し、プロ野球球団をもち、スポーツ施設を運営し、旅行を斡旋し、演劇・レビュー公演するなど、都市市民のすべての生活・文化に深くかかわっている。特に私鉄王国といわれてきた関西では、近鉄・阪急から南海・阪神さらに神戸電鉄・山陽電鉄などほとんどの私営交通会社は、いずれも鉄道経営のほかにも多くの関連する事業を行っている。タクシー・トラック・航空貨物などの交通物流事業、旅行・観光、ホテル・レストラン、遊園地・リゾート施設・スポーツ施設、映画館・劇場といった観光レジャー事業、百貨店・ショッピングセンター、自動車販売など流通事業、土地建物販売・ビル経営などの不動産事業、その他製造・建設、宣伝・放送、各種サービス事業など各方面多種多様な事業を行っている。

私営交通会社はこうした総合的に複合経営している congromat であり、都市市民もそれを当然のことと受け止めている。京阪神都市圏におけるかつての国鉄と競合大手私鉄との運賃の大きな格差（現在でも神戸～京都間で JR は阪急の約 2 倍の運賃である）がどうしてできてしまったのか。私営交通事業が各種の複合経営による総合事業であり、こうした鉄道運賃競争に運賃収入だけでなく総合的な経営収支が反映されているといったことも、市民はよく理解しているだろう。それらは、鉄道経営とその付帯関連事業といった色分けで理解されているのではなく、一体となった総合的な地域生活文化事業を行う企業と考えられているとよい。

2. 近鉄の場合

近畿日本鉄道株式会社は、1910年（明43）創立の奈良軌道（すぐ大阪電気軌道と改称）にはじまり、1914年（大3）大阪奈良間の営業開始、1927年（昭2）伊勢方面、1938年（昭13）名古屋方面へと展開し、現在では大阪、京都、奈良、三重、愛知、岐阜の 2 府 4 県にわたり、約 600 キロの営業路線をもつ日本最大の（JR 各社を除き）私営鉄道である。もちろん従業員数 12,220 人、客車数 1,969 両、営業収入 1,780 億円など（1991-平成 3 年度）も日本一（JR、東京の営団地下鉄を除く）である。

私営交通会社としての近鉄グループの付帯関連事業をみると、公営交通会社と比べてその複合経営に大きな特徴がある。鉄道会社を中心とする交通部門のみでなく多様な業種の企業グループ化を展開していることである。関係会社は表 1 のように 152 社にのぼり、その近鉄グループ内の株式上場会社は 8 社ある。152 社の内訳は、交通・物流、観光・レジャー、流通、不動産、製造・建設・その他の 5 部門に分けられ、最も多くの会社があるのは、観光・レジャー部門で 56 社 37% を占め、本業とその直接の関連がある交通・物流部門は 48 社 32% と全体の 1/3 に止まる。

1992-平成 4 年 3 月期の年間取扱収入はグループ全体で 3兆 1,479 億円、その中でもっとも高い収入は観光・レジャー部門で 29% を占める。鉄道を含む交通・

私営交通の付帯関連事業

物流部門は25%を占めているにすぎず、近鉄本体の鉄道事業は、年間2,683億円の取扱収入でグループ全体の8.5%の比重しかない。公的セクターの鉄道会社付帯事業がせいぜい10%程度であることと比べると、逆の数字となっている。複合経営企業体としての近鉄グループにとって、営業収入面からは鉄道部門は付帯事業の比重しかないといえよう。

私鉄各社は昔から文化事業に力を入れてきているところが多く、近鉄でも19

表1 近鉄グループの業種別関係会社 ['92 HAND BOOK 近鉄より作成]

業 種	会 社 数	
鉄軌道	1社	株式上場企業(平成4年3月期) 資本金 従業員数
バス	12	近畿日本鉄道株式会社 90,779百万円 12,220人
タクシー・レンタカー	26	三重交通株式会社 4,001百万円 2,115人
トラック・航空貨物	4	福山通運株式会社 30,298百万円 15,716人
海運	5	近畿日本ツーリスト株式会社 4,704百万円 6,831人
[交通・物流 計]	48 (31.6%)	株式会社近畿映画劇場 564百万円 89人
旅行	6	株式会社京都近鉄百貨店 1,365百万円 1,014人
ホテル・旅館	28	近畿車両株式会社 3,180百万円 1,345人
食堂・売店	8	大日本土木株式会社 8,573百万円 2,481人
遊園地・ゴルフ・興業	10	
ロープウェイ	2	
自動車道	2	
[観光・レジャー 計]	56 (36.8%)	
百貨店・ストア	9	
自動車販売・修理	10	
[流通計]	19 (12.5%)	
不動産	11	
[不動産計]	11 (7.2%)	
製造・建設・請負	13	
宣伝・広告・損保他	5	
[製造・建設・その他]	18 (11.8%)	
合計	152社 (100%)	

表2 近鉄グループの主な文化事業 ['92HAND BOOK 近鉄より作成]

名 称	所在地	開設年	事 業 内 容
大和文華館 (財団法人)	奈良市 学園南	1965.11 (昭35)	創立50周年記念事業のひとつとして開館。主に日本、中国、朝鮮の美術工芸品約2,000点を収蔵し、「松浦屏風」など国宝4件をはじめ、重要文化財30件、重要美術品12件が含まれる。
松柏美術館 (財団法人)	奈良市 登美が丘	1992.3 (平4)	日本画を中心とした美術作品および美術関係資料の収集・展示。
生駒山宇宙科学館 (財団法人)	生駒市 生駒山上	1979.10 (昭44)	太陽・星などをテーマにした展示施設や全天映画(スペーススコープ)、プラネタリウムなど大宇宙の神秘を楽しみながら学ぶ科学館。
志摩マリランド (財団法人)	三重県 阿児町 賢島	1970.3 (昭45)	生命の発生・進化を展示した古代水族館とマンボウ、ペンギンをはじめ380種7,000尾にのぼる魚類等を集めた水族館。
日本カモシカ センター (財団法人)	三重県 菟野町 御在所岳	1973.12 (昭48)	特別天然記念物ニホンカモシカをはじめ、世界のカモシカ10種類のうち8種57頭を飼育。御在所岳山上にある広大な自然公園。
大和文化財保存会 (財団法人)	奈良市 登大路町	1960.9 (昭35)	奈良県下にある諸文化財の修理、復旧等の助成。
環境文化研究所 (財団法人)	東京都 港区三田	1964.12 (昭39)	観光レクリエーション開発や環境問題などの調査研究。
奈良歴史教室 (近鉄直営)	奈良市 東向中町	1970.3 (昭45)	奈良・大和路の歴史、古文化財、伝統芸能、年中行事などをパネル・模型・映画・ビデオ等でわかりやすく紹介。毎月第1土曜に土曜セミナーを実施。
近畿文化会 (前身：大和國史會) (昭和6年設立)	大阪市 天王寺区 上本町	1949.10 (昭24)	専門講師の執筆による月刊「近畿文化」の発行。近畿地方を中心に、史跡、古社寺等の文化財を訪ねる臨地講座を毎月開催。近鉄沿線の文化財を紹介した書類の編集。
大和文化会	東京都 千代田区	1947.12 (昭22)	東京地区を対象として歴史に関する月例講演会や奈良大和路への史跡見学会などの開催。
志摩民俗資料館 (近鉄興業株式会社)	三重県 阿児町	1980.7 (昭55)	海女と真珠の里独特の民俗文化を伝える民具や資料約2,600点を展示。
近鉄資料室 (近鉄直営)	大阪市 天王寺区 上本町	1985.12 (昭60)	近鉄と関係会社ならびに近鉄沿線に関する緒資料を収蔵、展示。10月、または11月には3日間資料展を開催。
あやめ池自然 博物館 (近鉄興業株式会社)	奈良市 あやめ池北	1955.12 (昭30)	奈良市周辺で見られる昆虫、植物などを中心に、身近な自然の観察記録を紹介。昆虫標本約2,000点を写真、図などと共に、展示。季節によって、魚、昆虫の幼虫などの飼育展示もある。
太地熱帯植物園 (南紀開発株式会社)	和歌山県 太地町	1973.5 (昭48)	1,600㎡の温室に、ハイビスカス・マンゴ・パパイヤをはじめ、約600種の熱帯植物を飼育。
関西自然科学 研究会	大阪市 天王寺区	1943.10 (昭18)	近畿各地で動植物、地質、昆虫、野鳥などの現地研究会を開催。
A B Cギャラリー (近鉄、近鉄百貨店)	大阪市 天王寺区	1985.10 (昭60)	現代美術を中心にあらゆる芸術を2週間単位で展示。入場無料。

36年（昭11）に「沿線文化の顕彰」を社則にかかげるなど、早くから文化事業に取り組んできている。表2に示すように、東洋の古美術品の収蔵展示で有名な大和文華館はその代表といえるが、1993—平成5年秋完成の松柏美術館も含め、生駒山宇宙科学館、志摩マリンランド、日本カモシカセンター、志摩民俗資料館、近鉄資料館、あやめ池自然博物館、太地熱帯植物園など多様な文化教養施設を数多く抱えている。その他、大和文化財保存会、環境文化研究所、関西自然科学研究会、ABCギャラリーなど多くの文化活動の運営・支援にも力を入れている。さらに、上本町や阿倍野の近鉄の主要ターミナル地区を中心に、近鉄劇場・近鉄小劇場、あべの名画座・あべの文化劇場などの演劇・映画、花園ラグビー場・生駒山上スケートリンクなどのスポーツ施設、加えて1994—平成6年4月開業のテーマパーク・志摩スペイン村など多面的な関連事業・活動をすすめている。

3. 阪急の場合

1906年（明39）箕面有馬電気鉄道株式会社の設立以来、1910年（明43）の宝塚本線・箕面支線、1920年（大9）神戸本線・伊丹支線、1928年（昭3）新京阪鉄道（現在の京都線）の営業開始と、京阪神の三都を結ぶ都市間鉄道として阪急は成長していった。宝塚・箕面、池田・伊丹、夙川・住吉・御影といった各都市、特に「阪神間」と呼ばれる新たな住宅都市地域をつくり、その住宅地文化形成に大きな影響をもったのは、日本の私営鉄道経営の元祖とでも称されるべき阪急・小林一三の類いまれな功績の一つであろう。鉄道建設とあわせて郊外住宅地を田園生活思想のもとに計画的積極的に事業化していったほかに、宝塚新温泉と少女歌劇団の設立、箕面動物園の開発、ターミナルデパート建設経営など、アイデア豊かな関連事業を鉄道経営に劣らぬ形で展開していった。

そうした伝統をもつ阪急グループの関係会社をみると、表3のように阪急電鉄に直接関連する鉄道・バスや貨物輸送などの交通・物流関係が27社、多くのホテル経営、遊園地・リゾート施設、スポーツ施設や映画館・劇場など観光・レジャー関係が39社、百貨店・ショッピングセンター、レストランなどの流通

関係が11社、不動産関係5社、その他製造・建設・各種サービス関係が26社の合計108社がある。さらにその他の団体7（宝塚音楽学校、宝塚歌劇団、阪急学園、逸翁美術館、千里国際情報事業財団など）を含めると115社に及んでおり、日本最大の私鉄である近鉄グループ（152社）とあまり変わらない数の関係会社があり、私鉄会社の事業展開の多面性がうかがえる。本業とでもいうべき交通・物流部門が25%で、その他部門（24%）と変わらず、一番多くの会社があるのは観光・レジャー部門で36%と近鉄グループとほぼ同じ比率になっている。

ハンドブック阪急'92によると、阪急電鉄株式会社の営業収益は全事業で1,756億円、そのうち鉄道事業が971億円（55%）で、兼業（住宅・土地の分譲、賃貸、スポーツ娯楽施設等の運営など）が785億円（45%）と電鉄本体の事業においても、鉄道事業の占める割合は半分程度である。

阪急における文化事業は、沿線住宅地開発と同様に明治時代から宝塚・箕面を中心に遊園地や温泉・少女歌劇などの集客施設整備と沿線文化事業開発が先駆的に行われてきている。表4のように、現在でも、逸翁美術館・ナビオ美術館、池田文庫、宝塚ファミリーランド・宝塚大劇場・パウホール、阪急西宮スタジアム、阪急仁川自然植物園といった文化事業・施設に加え、千里地域への千里国際学校、千里国際情報事業財団などの新たな活動や大阪キタでのホテルとそれと一体となった劇場（飛天、ドラマシアター）などからなる茶屋町アプローズという新たな地区開発も進められている。

また、阪急の不動産経営は、日本の私鉄沿線開発・経営の開拓者であり、最も成功した例であろう。図1に示されているように、阪急神戸本線、今津線、伊丹線、宝塚本線、京都本線、千里線などの駅前を中心とした住宅地経営は各路線それぞれ100~300haの累計規模の住宅地開発が行われている。その最も早期のものは、有名な池田室町で1910年（明43）に多分日本最初の沿線開発住宅地としてつくられたものである。以後、宝塚線・神戸線の郊外田園地域に大正~昭和初期にかけて住宅地開発が進められ、戦後は京都線・千里線沿線を中心に、また、近年はマンション建設などの集合住宅供給も多く行われている。

表3 阪急グループの業種別関係会社 [ハンドブック阪急'92より作成]

業 種	会 社 数	その他の団体
鉄道	5社	設立年月 所在地
バス	8	
タクシー	3	準学校法人宝塚音楽学校
自動車	4	1913(大2)年7月設立
海・空	2	宝塚市武庫川町
貨物輸送	5	宝塚歌劇団
[交通・物流 計]	27 (25.0%)	1914(大3)年4月設立
観光	4	宝塚市栄町
ホテル	15	財団法人阪急学園(池田文庫)
遊園地	3	1949(昭24)年8月設立
リゾート・スポーツ	7	池田市栄本町
映画・劇場	10	財団法人逸翁美術館
[観光・レジャー 計]	39 (36.1%)	1957(昭32)年7月設立
ショッピング	7	池田市建石町
レストラン・喫茶	3	学校法人千里国際情報事業財団
園芸	1	1989(平1)年4月設立
[流通計]	11 (10.2%)	大阪市北区角田町
不動産	5	学校法人千里国際学園
[不動産 計]	5 (4.6%)	1991(平3)年3月設立
製造・販売	5	箕面市小野原西
建設・工事	4	財団法人大阪コミュニティ財団
放送	1	1991(平3)年11月設立
各種サービス	16	大阪市中央区本町橋
[製造・建設・その他]	26 (24.1%)	
合計	108社 (100%)	

私営交通の付帯関連事業

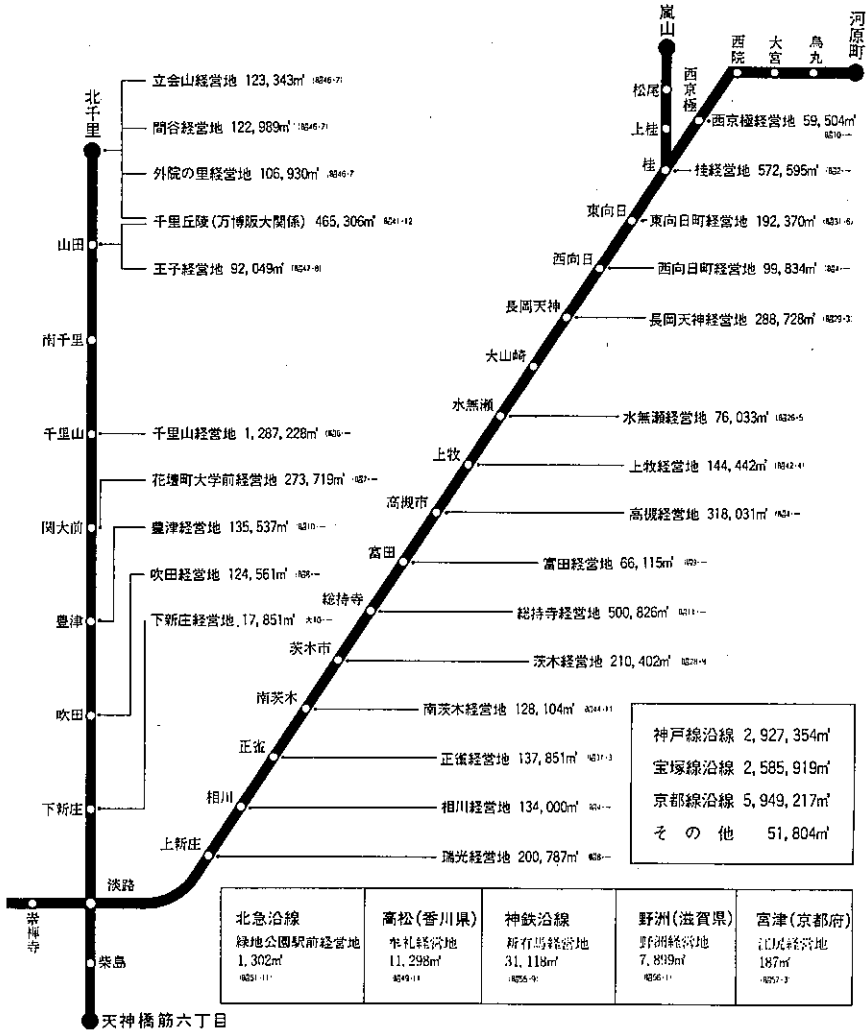


表4 表4 阪急グループの主な文化事業 ['92HANKYU GROUP GUIDEより作成]

名 称	所 在 地	開設年月	事 業 内 容
逸翁美術館 (財団法人)	池 田 市 建 石 町	1957.10 (昭32) 新 館 1973.9 (昭48)	逸翁・小林一三翁が生涯に集めた美術品を収蔵し、翁の旧邸雅俗山荘をそのまま陳列館にした。古今東西にわたる美術工芸品約5,000点(書画1,500, 陶磁器2,000, その他1,500)があり、内重要文化財・重要美術品34点が含まれる。
ナビオ美術館	大 阪 市 北 区 ナ ビ オ 阪 急 3 階		ファッションと文化の交流を具体化した美術館。長期間の展観・余裕のある開催時間で実施。従来とは趣の異なる自由な美術館をめざし、多種多様な美を観てもらおうような企画を展開。
池田文庫 (財団法人) (阪急学園)	池 田 市 栄 本 町	1949 (昭24) 増改築 1983.10 (昭58)	宝塚芸文図書館(昭7創設)を現在地に移管し創設。宝塚時代から近世刊本、文学・演劇などの図書・雑誌の収集。芝居錦絵、番付、台本など歌舞伎資料の保存・収集にも努力し、その研究の場を提供してきた。
阪急仁川 自然植物園	西 宮 市 仁 川 町		自然の山肌を利用した甲山湿原と丘陵地をめぐる1,200mの遊歩道に沿って、薬草園・山野草園・花菖蒲園・桜園や果樹見本園・くり園・ぶどう園・しいたけ園などがある。フィールドアスレチックやサイビックも併設。
阪急西宮球技場	西 宮 市 深 津 町		アメリカンフットボールのメッカとして関西学生リーグや社会人リーグの大会が開催される関西でのメインスタジアムとなっている。
阪急西宮 スタジアム	西 宮 市 高 松 町		全面人工芝、収容人員40,000。駐車場1,500台。アメリカンフットボールや野球などのスポーツばかりでなく、コンサート・企業運動会・展示会などさまざまな催し物に使用される機会が増えている。かつてのプロ野球阪急ブレーブスの本拠地。
宝塚ファミリー ランド	宝 塚 市 栄 町		総面積16ha。日本各地、世界各国から年間約300万人が訪れる総合レジャーランド。園内には、動物園・植物園、マシーンランド・ポップンランドなどの遊園地、多くのレストラン・喫茶などがある。
宝塚大劇場	宝 塚 市 栄 町		宝塚ファミリーランド内の武庫川河畔にある宝塚歌劇のホームステージ。収容人員2,500。歌劇は花・月・雪・星組が45日交代で出演する。
宝塚パウホール	宝 塚 市 栄 町	1978 (昭53)	大劇場に隣接する席数500、最新の機器・設備をもつホール。宝塚歌劇の名作再演、実験的ショーなど上演。一般有料貸ホール利用可能。
宝塚音楽学校	宝 塚 市 武 庫 川 町		宝塚歌劇団へ入団するための学校。修業年限は予科1年、本科1年の2年間。この間に音楽、舞踊、演劇など宝塚歌劇の舞台に必要な演技の基礎を学ぶ。毎年春に入試があり全国から15~18才の女子が応募、入学者約40名で最近の倍率は20倍前後。

4. 総合地域産業と地域文化創造に向けて

鉄道事業経営の基本はもちろん安全で正確な鉄道運行の定常的な実行である。そのうえに、快適・便利で安価であることも必要な条件に入れられよう。さらに、住み働き学び遊ぶ利用者と地域の多くの活動を支え、その地域文化を左右していく複合経営企業といった役割を担っている。運賃収入のみでは営業赤字を免れ得ない鉄道事業と、それゆえにこそ地域住民に信頼される公共的性格をもった企業としてのクレジットを活かした付帯関連事業との総合的収支経営のバランスが、私営交通会社を「鉄道を核とした総合地域産業」といった方向にむけることになる。

日々の交流・移動をゆだね、おおげさにいえば生命を預けて通勤通学する住民にとって、鉄道会社は信頼と親しみをもった存在であり、ほとんどの子供は鉄道ファンで運転手はあこがれの職業の一つであった。それだから鉄道会社の営業収入がたとえ企業グループ全体の一割を割っているにせよ、グループのシンボルであり、旗艦としての役割を無視することはできない。歴史的経緯の上からも鉄道あつての私営交通企業グループである。

地域における鉄道経営は成熟産業であり、今後、単なる鉄道建設・運営を行う新規企業の参入は困難であり、考えづらい。しかし、鉄道というシンボルをもった地域総合開発を必要とする場面は、これからも出てくると考えられる。

新規住宅団地開発と新線建設といった形だけでなく、既成市街地の再生・再開発とタイアップした鉄道事業がこれからの大きな課題といえよう。神戸市で建設に入った地下鉄海岸線（新長田～和田岬～神戸～三宮）は、人口の高齢化や施設の老朽化が著しい都市インナーシティ再生のリーディングプロジェクトの基幹として計画されたものである。疲弊化した西部市街地の再生にむけて、再開発誘導をはかる多くの公共事業（リーディングプロジェクト）が長田区・兵庫区南部へ集中的に事業化がすすめられ、そうしたインナーシティ総合整備の中核として地下鉄海岸線は位置づけられている。沿線人口の減少、企業の低迷といった状況から考えれば、これまでのように乗客増加に対応して鉄道を建設するといった常識に対し、まさに逆転した発想である。鉄道事業収支（建設

費用も含めて)はマイナス(赤字)であっても、都市経営全体としてのプラスの効果(市街地の活性化、再開発による固定資産価値の上昇など)が大きい、とした取り組みである。

地域総合開発を目標においた総合地域産業として私営交通会社が位置づけられれば、鉄道経営をつうじた市民生活・生活文化創造への貢献といった都市・地域経営のための複合経営企業体へとさらに進化していく。住民・学生のみでなく企業従業者や一時的な滞在者や観光客に至るまで広範な利用者すべてが鉄道事業の受益者であり経営維持対象であり、複合企業体の応援団でもある。

鉄道路線の広がる地域、鉄道駅のある中心地区など、よって立つ基盤としての地縁ははっきりしている。地域の統治を委任される地方自治体と同じように、基盤となる住民と地域をもつ鉄道を中核とした企業グループのコングロマリットは、市民生活文化の基本となり、その創造向上に向けた大きな責務があるとともに、事業経営市場における独占的優位性をもっている。

それらは、近鉄・阪急などの私営鉄道が創業以来進めてきた地域戦略・文化事業にほかならない。

鉄道と地域開発

— 西神ニュータウンにおける事例 —

山 田 耕 一 郎

(神戸市開発局工務課長)

1. はじめに

須磨ニュータウン（人口約10万人）の西部域に広がる西神ニュータウンは、計画人口10万5千人、従業員約3万人の複合的なまちとして整備が進められている。

市営高速鉄道がこれらの新しい団地の中央を貫いて市街地に入り、他の鉄道と接続しながら神戸の中心三の宮と直結し、新幹線新神戸駅と結んでいる。

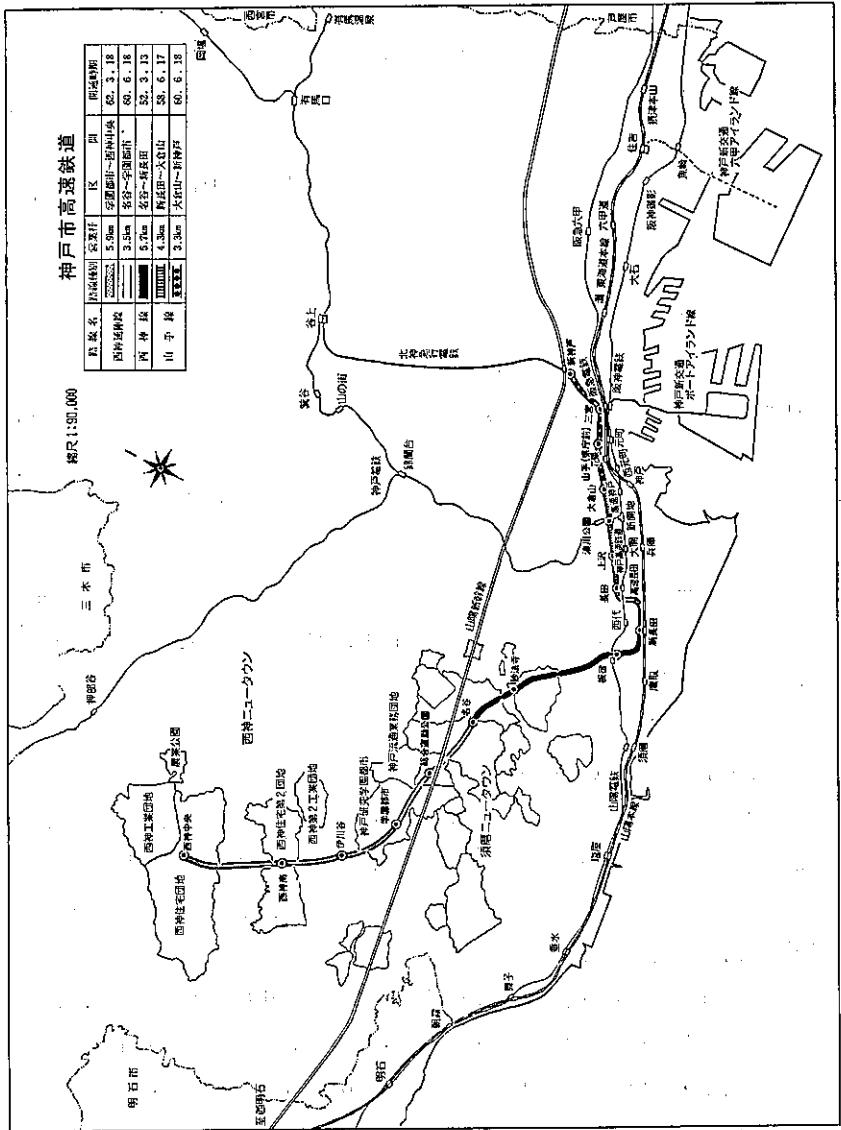
西神ニュータウン及び須磨ニュータウンは鉄道新設とセットになった地域開発の事例であり、西神ニュータウンの計画を中心として鉄道とのかかわりを紹介する。

2. 神戸市西部地域の開発構想

昭和40年に神戸市総合基本計画において、社会資本整備の遅れていた西神地域での約7,000haのエリアを対象に、住宅だけでなく工業や学園、レクリエーションなどの機能を備えた複合型のニュータウンを開発し、それらを核として地域整備する構想が提案された。

構想の骨子は、田園地域に調和した多様な新規団地群を開発し、これらを広域道路ネットワークと大量輸送機関としての鉄道で都心と結び、市街地と相互に機能補完・分担しながら自立した衛星都市を形成し、市域の均衡ある発展の実現を目指したものである。

図1 全体図



3. 西神地域開発の経過

1) ニュータウン計画の事業化

総合基本計画による全体構想を確実に実現するために、西神地域の最深部から公共による事業で実施することとし、昭和41年から用地の先行取得を開始した。構想の軸となる都市鉄道の整備については、44年都市鉄道審議会において市域内の36kmの鉄道整備計画が認められた。鉄道計画の認知の後、昭和46年に住宅団地と工業団地の2つの都市計画が決定され西神ニュータウンの事業が本格的に動き出した。

同じ頃、西神地域と市街地の中間に位置し鉄道の通過地点に当たる北須磨エリアにおいても、その中心となる落合、名谷の2つの団地開発が事業化に移された。

2) 鉄道事業の着手



市営高速鉄道はこれらの計画線上のニュータウンの事業化に相前後してその路線免許が認可され、その第1期の事業区間として、ニュータウン線である西神線の須磨ニュータウンの中心の名谷駅と国鉄新長田駅間5.7kmが着工された。

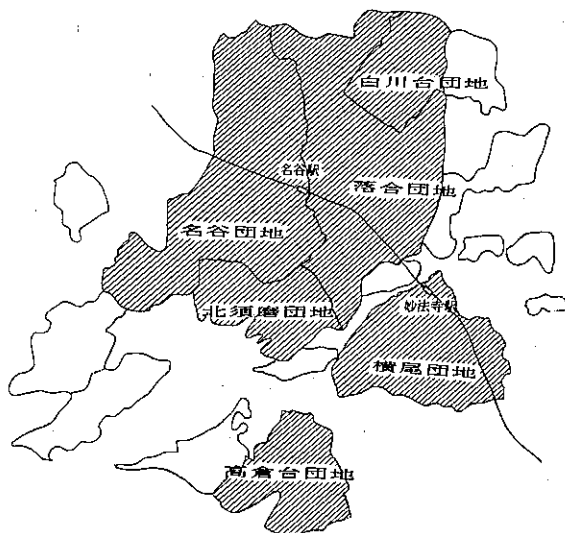
鉄道とニュータウンの整備は併行して進められ、名谷団地は昭和50年から入居を開始し、鉄道開業当初の乗客の確保とバスによる暫定輸送の限界を計りながら、52年、第1期区間の開業に至った。

表1 須磨ニュータウンの概要

団地名	面積	計画人口	計画戸数	施 工 者
高倉台団地	96ha	12,000人	3,400人	神戸市（開発局）
横尾団地	142	12,000	3,320	”
名谷団地	276	36,000	10,000	”
落合団地	239	35,000	9,000	神戸市が住都公団より受託
白川台団地	66	10,000	2,500	白川土地区画整理組合
北須磨団地	76	8,000	2,000	兵庫県労働者住宅生活協同組合

図2 須磨ニュータウン地図

 主要6団地
 その他の民間開発団地



3) 西神ニュータウンの整備

西神住宅団地・工業団地は開発面積が大きく(約900ha)、田園地域での事業であったことから、区域内の防災調整池とともに、幹線道路、上下水道、河川改修、農業基盤など周辺での社会資本整備が先行された。

昭和55年、鉄道の必要性の低い工業団地が供用開始されたのを機に、須磨ニュータウンとの間に予定されていた第2住宅団地、研究学園都市なども事業決定され、西神ニュータウンの全体計画が確定した。これらの開発事業は延伸線の用地を確保しながら進められ、昭和57年に西神住宅団地、60年に神戸研究学園都市の人口定着が開始された。

一方、鉄道は昭和56年に西神ニュータウンへの西神延伸線の免許を得て、翌年に着工され、市街地側の整備も、須磨ニュータウンの人口増加に呼応して、6

表3 西神ニュータウン事業概要

		面積(ha)	人口(6.4.1)	従業者数(6.2.1)	計画決定	入居(供用)開始
A地区	西神住宅団地	634	45,000	8,400 (※1)	45年12月	昭和57年
	西神工業団地	275	—	10,300	45年12月	55年
B地区	西神住宅第2団地	342	5,000	※1	55年10月	平成5年
	西神第2工業団地	94	—	2,400	58年9月	昭和63年
C地区	研究学園都市	303	13,000	※1,※2	55年10月	60年
	流通業務団地	114	—	4,600	48年5月	61年
	神戸総合運動公園	56	—	—	—	59年
計		1,818	63,000	25,700	—	—

※1 西神住宅団地, 第2団地, 学園都市の総数

※2 (参考)学園都市の学生数 9,700人

地域の都市機能分担と同時に市域における中核的機能をになうものとして位置付けている。

住宅系の3団地においても、それぞれ特定業務施設用地や学園用地などを組み入れ、都市の複合化、多様化を図っており、その結果3地区での用途別の土地利用は表4のとおりである。

表4 用途別面積概要

(単位:ha)

地区	住宅用地	商業・業務系	工業・流通	教育・学園	公園・緑地	道路等	合計
A	278.8	65.1	169.3	25.5	198.0	172.3	909.0
B	108.8	68.6	58.3	6.5	122.4	71.0	435.6
C	74.7	29.8	60.5	84.1	148.1	75.0	472.2
計	462.3	163.5	288.1	116.1	468.5	318.3	1816.8
(比率)	(25.4%)	(9.0)	(15.9)	(6.4)	(25.8)	(17.5)	(100)
備考		特定業務, 地区センター		高校を含む	総合運動 公園を含む		

全体で、住宅系が25.4%、業務を含む産業系が24.9%となっており、これは須磨ニュータウンが名谷駅周辺の一部を除いてほとんど住宅系利用であったものと著しく異なる点である。

2) 住宅の供給と駅周辺整備

①住宅の供給

西神ニュータウンは複合開発として多様な都市機能を導入しているが、住宅はより快適に人が暮らす基盤施設であり、その根幹をなすものである。住宅用地は3団地で計462ha計画され、10の住区（1住区：概ね10,000人程度の住宅地域）で構成される。50年代以降の、量から質への住宅需要の変化、ライフスタイルの多様化・個性化を反映して、戸建て住宅を多く取り入れた住戸面積の大きいゆとりのある郊外型住宅団地を目指している。

いずれの住宅団地においても、駅に近い地区では生活利便を最大限享受できる都心型の高層・中層の集合住宅を、その外側に低層住宅を配置する方針となっている。各地区の形態別住宅供給実績(平成6年度予定を含む)は表5のとおりである。

表5 形態別住宅戸数 (単位:戸)

	A	B	C	計
中高層	5,872	1,931	2,973	10,776(45.2%)
低層集合	1,851	467	492	2,810(11.8%)
独立住宅(宅地分譲,戸建)	8,157	736	1,377	10,270(43.0%)
計	15,880	3,134	4,842	23,856 (100%)

住宅系団地はいずれも、新住宅市街地開発法で実施されているが、公的供給者(公団・市営・公社など)に加えて、民間住宅を多く導入し、住宅の多様化やデザインの個性化など、豊かな景観形成を目指しているところである。住宅供給主体別の供給実績(平成6年度予定を含む)は表6のとおりである。

表6 供給主体別住宅戸数

(単位:戸)

	A	B	C	計
住宅供給公社	5,480	741	1,854	8,075
住都公団	1,420	149	1,701	3,270(うち賃貸1,701)
民間住宅	3,516	1,525	299	5,340
公営住宅(中高)	313	235	220	768
一般宅地分譲	3,860	274	768	4,902
社宅等	1,291	210	0	1,501
計	15,880	3,134	4,842	23,856

②駅周辺整備

3つの住宅団地の鉄道駅周辺は地区センターとして、駅前広場など交通関連施設と商業施設を中心に、駅のターミナル性、アクセス性、心理的な求心性などを最大限生かすように整備した。

交通関連施設は駅出入口に最も近い位置にシンボルとしての広場とバスターミナルを配置している。各駅は西神地域全体のバスネットワークの拠点となっており、全体でバス路線数23系統、1日の駅発着台数約1,600台、乗降客数約3.5万人/日であり、自転車置場とともに鉄道への乗客の集散と通勤・通学の人たちのための鉄道や公益施設利用の便を図っている。

表7 駅基本施設概要

	A	B	C
駅前広場	1.3ha	0.78ha	1ha
シンボル広場	中央広場, パークアベニュー	光の広場	ユニバードーム
駐輪場	3,910台	1,700台	1,020台
駐車場※	3,000台	800台	600台
商業施設	60,406㎡	16,000㎡	18,300㎡
駅ビル	8,130㎡(地下1階,地上2階)	3,785㎡(地上3階)	4,707㎡(地上5階)

※商業施設用を含む

鉄道と地域開発

地区センターには、この基本的な機能を中心に、それぞれの団地の特性に応じた公益施設や業務系施設が整備されている。

特に西神中央センターには立体駐車場を備えた大規模なショッピングセンターのほか、区民センター、警察署、郵便局などの行政関係施設、さらに地域の中核施設として500床の公的病院やシティホテルが開設されており、鉄道のアクセス機能や駅のターミナル性と相まって人の流れを増加させ、にぎわいのある衛星都心を形成している。

表8 西神A地区業務系施設概要

(単位：㎡)

百貨店	5階 27,000㎡	西警察署	4階 2,700
量販店	4階 13,000	ホテル	17階 30,500
専門店	1階～4階 28,000	西神戸医療センター(併開発予定)	12階 40,000
センタービル	7階 9,600	民間業務ビル(生命保険会社)	7階 10,400
西区民センター	6階 7,800	“(銀行)	3階 4,000
西郵便局	3階 4,500		

3) 非住宅系事業の展開

①産業用地の供給

西神ニュータウンの特徴である非住宅系事業は、2つの工業団地と流通業務団地、大規模公園(神戸総合運動公園)、及び住宅団地内の学園や特定業務区域によって構成される。

表9 非住宅系団地の概要

	西神工業団地	西神第2工業団地	流通業務団地	神戸サイエンスパーク	教育・学園
区域面積	275ha	94ha	113.5ha	35ha	116.1ha
有効敷地	169ha	58ha	60.5ha	35ha	116.1ha
企業数(操業中)	133社	38社	90社	—	—
従業員数	10,300人	2,400人	4,600人	—	—
出荷額	2,937億円	831億円	2,879億円	—	—

産業系用地には質の高い労働力を確保するため快適な労働環境と従業員やその家族の生活環境が求められ、住宅用地などと近接した利便性の高い都市型産業団地として計画された。

上下水道や都市ガスなど水処理やエネルギー利用において市街地と同様のサービスを受けられるとともに、関連道路だけでなく、鉄道による通勤手段の確保は企業の移転・進出を容易にした。諸都市施設の負担は用地コストを押し上げるが、郊外に単独で用地を求めて立地する場合に比べて建設操業に伴う関連費用や時間が少なく、進出する企業にメリットがあったものと思われる。

工業団地については、産業構造の変化のなかで、非公害型の知識集約型工業への転換を目指して順調に企業が進出し、市内の主要工業が次第に従業員数を減じる状況の下で市内での相対的な地位を向上させつつある。

流通業務団地は消費生活における物資の多様化や物流量の増加に対応して計画されたもので、単なる配送センターでなく合理的な在庫管理や商品開発の情報フロントとして、市街地のメーカーや小売の一部機能を分担し、新しい流通業務を展開している。

また、研究学園都市はかねてから神戸の課題であった高等教育機関(主として大学)を集積させ、それらを中心に学園関連施設を整備することで神戸の知的文化の核となるよう計画されたもので、4つの大学・高専のほか県立の高等技術専門学院など多くの教育施設群が立地している。

これらの非住宅系施設群はすべてが必ずしもその操業や運営について鉄道と直結するものではないが、情報がより一層重視され人の交流や市街地における関連業務との連携が必須となる都市型の施設として、鉄道による質の高いアクセシビリティが多様な活動と新たな展開を可能にし、その価値を高めるものと思われる。

表10 大学等一覧表

名 称	開校時期	敷地面積	学生数
神戸市外国語大学	61年4月	13.0ha	2,037人
流通科学大学	63年4月	13.8ha	3,169人
神戸芸術工科大学	元年4月	11.4ha	1,242人
神戸商科大学	2年4月	16.0ha	2,057人
神戸市看護大学(仮称)	8年4月(目標)	8ha	400人
神戸市立工業高等専門学校	2年4月	8.7ha	1,183人
小 計	—	70.9ha	10,088人
兵庫県立神戸高等技術専門学院	2年4月	1.7ha	330人
“ 女子 ”			180人
関西自動車整備専門学校	5年4月	2.9ha	600人
神戸市医師会看護専門学校	6年4月	0.3ha	600人
神戸YMCA学院専門学校	63年4月	0.3ha	700人
小 計	—	5.2ha	2,410人

表11 総合運動公園施設一覧

ス ポ ー ツ 施 設	ユニバー記念競技場	6万人	レ ク リ エ ー シ ョ ン 施 設	冒険のくに	芝生広場,
	補助競技場	1面			コスモスの丘
	グリーンスタジアム神戸	35,000人		自然のくに	長大スベリ台等
	グリーンアリーナ神戸	500席		水のくに	野外ステージ
	テニスコート	16面			(1000人)
	球技場, 多目的広場	各1面			

5. 鉄道一体型地域開発(西神ニュータウンの特徴)

以上見てきたように、西神ニュータウンは市街地との接続・連携を目指して鉄道と同時に整備されてきた。その手法のうえでの特質は次の3点に要約される。

1) 面整備 - 地域開発 - の先行

鉄道の軌道は市街地は道路地下占用、郊外ではニュータウン事業地内及び開

発区域外は道路(西神中央線, 昭和55年計画決定)にはさまれた専用敷に敷設された。鉄道に必要な用地の大部分は面開発によって先行取得され、ニュータウン補助方式に基づいて、基本的に「鉄道のない」土地価格で引き渡された。ニュータウン線として建設される鉄道にとって、当然とも言えるが、西神延伸線では須磨ニュータウン以遠の約9kmに対して車庫なども含めて、約24haの土地を鉄道に原価で提供しており、その価格差はもとより買収にかかる経費等の軽減は大きなものがある。

また、大部分は地域開発—人口定着が先行し、事業進捗の実績の下に営業を始めている。加えて、ほとんどの面開発が「都市計画事業」であり計画的で確実な人口定着が担保され、同じく公共での鉄道整備と完全に歩調を合わせられたことは整備効果を活用できるだけでなく、相互のリスクや負担を小さくする点で重要であった。

2) 複合型開発

複合型の地域開発はマスタープランの要請であった。住宅と産業、スポーツ、レクリエーションなどの施設の多様な組み合わせは、均衡ある都市の発展に資するだけでなく、資源、エネルギー、交通などあらゆる需要のピークを平準化し、都市施設の効率的な活用を可能にする。

公共交通需要においても、住宅団地からの市街地への主たる通勤流動に対して、3つの産業団地への通勤、ニュータウン内の高等学校(須磨・西神で県立6校)や大学・専門学校への通学、休日を中心とした運動公園への集客などの多様な反対交通を分担し、鉄道経営の安定化に役立っている。

3) 開発利益の還元

鉄道を含む社会資本整備に要する費用は新開発地の造成原価の大きな部分を構成する。整備された宅地の評価額と造成コストとの差額がいわゆる開発利益である。

民間開発の場合、開発利益はディベロッパーの営業目的そのものであり、コストの最小化と地価の最大化が図られる。その結果、公園や道路など社会資本の整備は規制上の最小限度となるうえ、開発利益は企業に内部留保される。

西神ニュータウンでは、鉄道の大量輸送力を背景に大規模で利便性の高い地域整備を可能とした。その大部分が公共ディベロッパーによって行われることによって、事業区域内の良好な環境確保、例えば広い公園緑地やゆったりとした道路などが可能となった。また、その結果として形成される適正な地価下における開発利益は社会資本投資を通じて、周辺地域整備の形で還元されるとともに、同一主体による計画的な複数の地域開発がそれぞれの事業の個々のコストのばらつきを平準化させ、総体として地価の安定化に寄与したと考えられる。

6. おわりに

以上、西神ニュータウンの事業概要と鉄道建設について整理したものである。

モータリゼーションの進展は市民生活のみならず、産業や都市の構造にまでその影響が及び、輸送機関としての鉄道の地位は相対的に低下してきた。人が集まって住み働く都市において「交流」がキーワードとなり、省資源や低負荷が課題となっている現在、便利で快適な都市内の輸送システムの重要性が増してきている。

大規模新規開発という特殊な条件下での事例であるが、西神ニュータウンの今後の成熟化にともなうらしの多様化や人の流動の活発化のなかで、都市鉄道やそのネットワークのはたす役割を見直し、自動車との適正なすみわけを探りながら新しいまちづくりを考えていく必要がある。

神戸新交通の経営

横 山 公 一

(神戸新交通株式会社経理課長)

1. はじめに

昭和56年2月、全国に先駆けて開業した神戸新交通ポートアイランド線（ポートライナー）は、神戸市総合基本計画に位置づけられた公共交通の一翼を担うことを目的に、海上文化都市ポートアイランドと神戸市の都心である三宮を結ぶ新しい交通機関として導入された。

また、ポートアイランドに引き続き造成が進められてきた第2の人工島六甲アイランドと市街地を結ぶ六甲アイランド線（六甲ライナー）も平成2年2月に開業し、当神戸新交通株式会社は、全国で唯一新交通システムを2路線運行する会社となった。

この間、平成5年3月にはポートアイランド線の総輸送人員が2億人を突破、現在では両線合わせて年間約3千万人の方々に御利用いただくなど、当社の新交通システムは、島内の住民や通勤者、更には、神戸市を訪れる観光客の足としても知られ、神戸を代表する顔の一つとして幅広く定着してきた感がある。

一方、新交通システムの特徴とされるコンピュータ制御による自動化も順次推し進めてきたが、幸いなことに開業以来大きな事故もなく今日に至っている。現在では、このような実績に対して国内はもとより海外からも視察や見学が後を絶たず、両線への評価と相まって、新交通システムの導入に積極的な自治体も多いと聞いている。

しかしながら、当社の経営状況に目を転じたとき、必ずしも順調とはいき切れず、むしろ経営内容は多額の累積赤字を抱えた状態であり、これまで以上に効率的な経営に向けた努力が必要となっている。

本稿では、ポートアイランド線及び六甲アイランド線の現状を分析するとともに、経営面における見通しや今後の課題等についても言及してみたい。

2. ポートアイランド線の建設

(1) 建設の経緯

神戸市が建設を進めていた人工島ポートアイランドに新たな輸送機関として新交通システムを導入することが検討されたのは、昭和45年まで遡る。当時、近代的な港湾施設を持った新しい海上文化都市にふさわしく、また、将来の社会経済情勢に適応した輸送システムとして詳細に検討された結果が、中量輸送システムとしての新交通ポートアイランド線であった。

事業化にあたっては、運輸省、建設省を中心に種々の検討が加えられ、公共事業としての補助制度、「インフラストラクチャ方式」新交通システムのインフラ部を道路管理者が建設し、そのインフラ部を事業者が占有使用し運行、経営する方式）が確立されている。

ただ、経営主体については議論の別れるところであった。即ち、既存の神戸市交通局が経営をするのか、それとも第三セクターを設立して行うのかの選択である。当時神戸市交通局は、地下鉄西神線の開業に続き山手線の建設も予定され、この上更に新交通システムの建設が加われば、市としての財政負担にも限界があるとの判断に加え、第三セクターならば日本開発銀行からの資金借入れを始めとする民間資本の導入も容易であるとの観点から、新たに第三セクターを設立して運営することが決定された。昭和52年3月市会において慎重な議論の結果承認され、経営主体としての神戸新交通株式会社が設立されている。

一方、建設については、運輸省、建設省両省との協議を経て、昭和52年12月地方鉄道業免許及び軌道事業特許を取得、昭和53年5月に起工式を行い着工した。建設費は表1の通りで、全体事業費436億円、内訳として神戸市施工のインフラ部203億円、会社施工のインフラ外部233億円となっている。なお、この建設費のうち一部用地及び補償費22億円については、インフラ外部であるが神戸市が負担している。

キロ当りの建設費は約60億円、当時交通局によって建設された地下鉄山手線（新長田～大倉山）のキロ当り建設費が約170億円であることと比較すると約1／3で済んでいる。新交通システムは、在来鉄道に比べ、軌道構造、車両が小型化、軽量化されたものであること、また軌道用地についても、原則として、道路上の高架構造物として建設するため、用地買収費等が少なく済むことなどが主な理由として考えられる。

最近、特に各自治体において新交通システムの導入が積極的に検討されている理由の一つに挙げられるのが、この低廉な建設コストの面にあることは否定できない。

表1 ポートライナーの建設費 (単位、百万円)

区 分		神戸市施工	新交通施工	全体事業費	備 考
インフラ部	補助対象	19,607	—	19,607 (44.9%)	
	補助対象外	723	—	723	
	小 計	20,330	—	20,330 (46.5%)	
インフラ外部	用地及び補償費	2,289	—	2,289 (5.3%)	
	資本金	—	5,500	5,500	うち神戸市出資 (2,887)
	借入金	—	15,554	15,554	
	小 計	2,289	21,054	23,343 (53.5%)	
合 計		22,619	21,054	43,673 (100%)	

(2) 無人化の推進

新交通システムの特徴としてまず挙げられるのが、コンピュータ制御による無人運転であろう。

ポートライナーの無人化、自動化は、神戸市が行ったポートアイランド基本設計委員会（昭和45年度）の報告書の中に、「輸送機関としては、将来の労働力不足を考慮して、無人化、自動化などの新しい時代に対応したものを考える。」とあるように、導入が検討された当初から意図されたものであった。

また、システムそのものも独立採算性を前提とする都市交通経営の現状に鑑み、省力化を追求させることとして研究、開発されていた。ポートライナーの運転は、開業直後に開かれたポートアイランド博覧会の多客輸送及びシステムの安全確認という視点から有人で行っていたが、それが一段落した時点で段階的に無人化に取り掛かった。その経緯については、表2の通りであるが、昭和58年3月には列車及び駅の無人化を達成した。

この結果、当社の人件費を運輸収入に対する割合で比較してみると下記のような数値となり、かなり低い水準であることがわかる。

人件費比率 = 人件費 ÷ 運輸収入

当社 30.1% 大手民鉄 41.7% 中小民鉄 57.8%

平成3年度鉄道局資料より

現在、中小民鉄を始めとして人件費の高騰が会社経営を圧迫している点と比べてみると、いち早く無人化に取り組んだことは大きく経営に寄与している。

なお、列車及び駅の無人化については、ポートライナーで実施後10年以上、更に六甲ライナーも開業後時を経ずして実施しているため、乗客の側にも安心して乗車できる列車として定着してきたものと評価している。

表2 無人化実施の経緯（ポートライナー）

昭和57.	4.	1	～	一部列車の無人化実施（33列車）
昭和57.	6.	1	～	無人化の拡大（77列車）
昭和57.	8.	1		無人化の達成
昭和57.	10.	1		2駅を無人化
昭和58.	1.	1		1駅を無人化（合計3駅）
昭和58.	3.	1		1駅を無人化（合計4駅）

（3）運輸実績

昭和55年度の開業から平成4年度までの運輸実績は、表3のとおりである。乗客数は開業直後に開かれたポートアイランド博覧会の開催年度を除くと、島

内整備の進行に並行して着実に増加し、平成5年3月には延べ2億人を達成した。

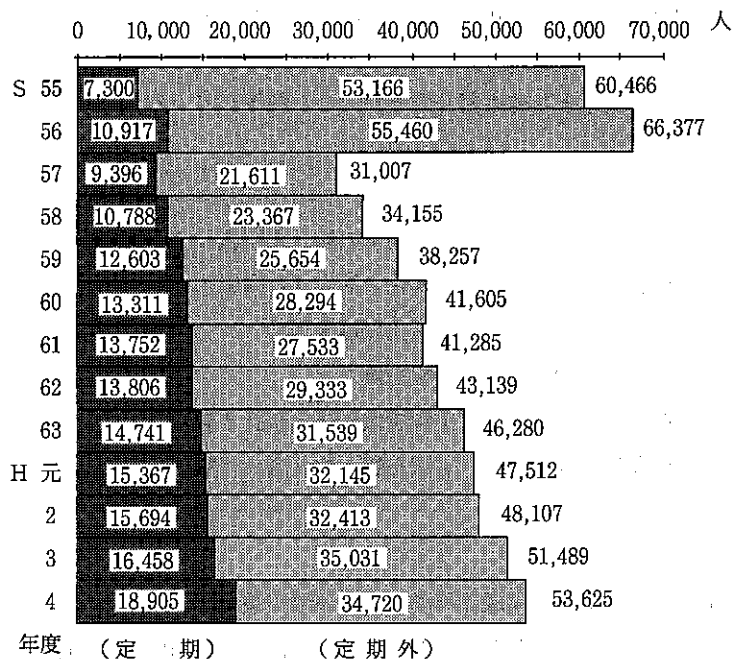
平成4年度の1日当りの乗客数は、53,625人で表からもわかるように定期、定期外の比率はそれぞれ35%、65%であり、定期外が約2/3を占めている。

この定期外の比率は、大手民鉄が約35%、同じ新交通システムの大阪市のニュートラムが約45%であるのと比較して、ポートライナーは非常に高い値である。

これはポートライナーの特徴の一つで、理由としては、ポートアイランド内に立地するホテル、遊園地、市民病院、国際会議場、展示場など施設を非定期的に利用する乗客が多いからと考えられる。

もっとも、これは開業以前からポートライナーの経営を視野に入れた施設立地が検討されていた結果であり、交通機関と沿線開発を総合的に計画した当時の神戸市の都市戦略の在り方をかいま見ることができる。

表3 運輸実績（1日当りの乗客数）



ただ、表からも読めるように乗客の伸びは鈍化の傾向にある。開業前の予測では1日当たり6万人を越える利用者を見積っていたが、既に島内の整備もほぼ完了し、住宅の建設も終了していること、更に島自体が閉鎖された海上都市という構造的に限界があることから、乗客数もほぼピークを迎え、今後はこれまでのような伸びは期待出来ないのではないかと考えている。

後の課題のところで述べるが、新たな乗客誘致対策が必要な理由がここにある。

3. 六甲ライナーの開業

(1) 六甲ライナーの概要

六甲アイランド線(六甲ライナー)は、神戸市が造成する第2の人工島六甲アイランドと既成市街地を結ぶ輸送機関として整備された。この六甲アイランドは、計画面積580畝、計画人口3万人とポートアイランドを一回り大きくした人工島で、新しい時代のニーズに対応することを目的に昭和47年に着工されている。

一方、既成市街地のJR住吉駅周辺は神戸市における東部地域の生活都心と位置づけられ、これら両拠点を結ぶことは神戸東部の新しいまちづくりになくてはならないものとされた。

このアクセスとして、再び新交通システムが選ばれたのは、既成市街地と人工島を結ぶ類似性のうえに、開業後特に大きな事故もなく市民の足として定着著しいポートライナーの実績を踏まえた結果であった。

また経営主体は、両線を一体的に経営することにより、人件費、一般管理経費等について規模のメリットを活かしたより効率的な運営が期待できるとの理由により当社が担当することになった。

このような経緯のもと、六甲ライナー線は昭和61年9月着工、平成2年2月に開業した。全体事業費は、表4の通り419億円(インフラ部222億円、インフラ外部197億円)でキロ当たり90億円とポートライナーと比較して全体事業費では、ほぼ同額であるがキロ当たりでは約1.5倍かかっている。ただ、ポートライ

ナーが、単線、ループ方式であるのに対し、六甲ライナーが複線、シャトル方式であることから単純には比較出来ない。

建設にあたってはポートライナーでの経験を活かし車両、駅舎等のあらゆる面にわたって改善が図られている外、維持管理費の低廉化を目的に線路の分岐方式などにも改良が加えられている。

更にポートライナーと大きく異なっているのは、インフラ外部の段階整備方式を採用したことである。ポートライナーの場合は、博覧会の多客輸送に対応する必要から完成品の姿を採ったが、六甲ライナーの場合は、島内整備とそれに伴う人口定着、企業の進出状況を勘案しながら、出来る限り当初の投資を低く抑え、整備状況を見ながら輸送体制を充実していくとの考え方に基づいた。具体的には、開業時の編成数はポートライナーの12編成に対し、六甲ライナーは9編成、更に、1編成の車両数も6両に対し4両、駅舎の構造も4両対応と出来る限り当初の投資を抑えた。その結果として、表4にあるように当初の投資は、約166億円でインフラ外部の事業費に占める割合は84%となっている。

表4 六甲ライナーの建設費 (単位、百万円)

区分	神戸市 施工	新交通施工	全体事業費	開業時の投資額	備考
インフラ部	22,223	—	22,223	22,223	
イン フラ 外 部	資本金	—	4,200	4,200	うち神戸市出資 (2.452)
	借入金	—	15,144	15,144	11,994 (79.2 %)
	自己資金	—	422	422	422
	小計	—	19,766	19,766	16,616 (84.1 %)
合計	22,223	19,766	41,989	38,839 (92.5 %)	

(2) 運輸実績

六甲ライナーの運輸実績は表5の通りである。

平成4年度の1日当たりの乗客数は22,848人、内定期利用者は9,597人、定期外利用者は13,251人であり、毎年着実に増加しているものの、開業後4年目のポートライナーは、表3と比較しても明らかなように、この時点で既に3万

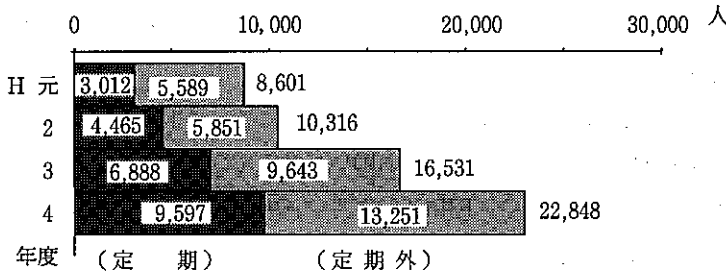
人を越える乗客を運んでおり、約1万人少ない。また、定期外の比率も58%とポートルライナーと比べて低い数値となっている。

これは、開業4年次目の島内の夜間人口及び従業員人口の合計が、両島ともほぼ同数であることからみて、島外からの観光客や施設を非定期的に利用する乗客が少ないことを示している。

更に、六甲ライナー開業時における4年次目の乗客数予測は約3万2千人で、これまた1万人程遅れており、平成10年度にピークを迎えるとした需要予測は、かなり難しくなったと言わざるを得ない。

原因については、島内整備の遅れが主因と考えられるが、これについても、開業直後から始まったいわゆるバブル崩壊後の経済不況の影響により、進出予定企業が六甲アイランドへの投資を手控えているためと思われる。

表5 運輸実績（1日当りの乗客数）



4. 経営収支の状況

(1) 損益収支の現状

鉄道部門の収支状況については、表6の通りである。

この中で特筆すべきは、開業直後に開催されたポートアイランド博覧会による運輸収入が大きく突出している点である。昭和56年度の利用者は約2,400万人で、運輸収入は約34億円と予想を上回る営業収入があった。残念ながら現在に至るも年間利用者はこの時の実績を上回ってはいない。

博覧会の収入効果は、翌57年度から推定して約20億円と見られ、たとえ多客

輸送に伴う人件費、必要経費をこれも57年度から5億円と見積るとしても、差引15億円の臨時収入を会社にもたらしたことになる。

この効果のため、昭和56年度償却前損益は約4億円の黒字となっており、これが開業2年目に計上できたことは、その後の会社運営に大きく貢献したと言える。

当社に続いて開業した他都市の新交通システムが、多大な初期投資と乗客の伸び悩みから、開業後数年を経ても収支バランスがきわめて悪い状況を見るにつけ、いかに博覧会効果が大きかったかが再認識される。

当然のことながら、博覧会が終了した翌57年度からは苦しい状況が続く。島内の住宅建設や企業の進出状況からある程度は予想していたものの、57年度の損益収支が20億円の赤字という額は厳しい前途を予感させるものであった。

そのため当社では、早急に経営安定化に向けて取り掛かることにした。

その一つが先に述べた列車の無人化、駅の無人化であり、運行上必要な要員以外出来る限りのスリム化を図った。結果先に述べたように人件費比率はかなり低い水準となっている。

もう一つが運賃改定の実施である。これは利用者負担を強いることになるが、放置すれば将来の急激な改定をお願いせざるを得なくなることから、段階的、計画的な改定を目指し、昭和59年1月に180円、59年10月に190円、更に61年4月に210円と実施した。

その後は、これらの効果に加え、島内の整備も進捗したため、昭和61年度に償却前損益がほぼ均衡する状況になり、六甲ライナー開業直前の昭和63年度には、償却後の損益収支も黒字転換の一步手前という段階にまでこぎつけた。

ただ、この時点で既に累積赤字は約94億円と巨額になっており、この財政状態のうえに平成元年度の六甲ライナーの開業を迎える。

そのため収支は再び悪化、何とか償却前の黒字は計上するものの、損益収支の赤字が拡大し、表6にあるように平成4年度末の累積赤字は、約140億円に達した。

(2) 今後の見通し

損益収支の現状について述べたが、次に今後の見通しに触れてみたい。

収入、特に運輸収入の見通しについては、かなり厳しいものがあると思っている。

先に述べたように、ポートライナーの利用者は、島内整備との関係でほぼピークに達したと考えられるため、当然のことながら、収入についても今後はほぼ横ばいで推移するのではないかと見ている。

また、六甲ライナーの利用者は、現在1日当り2万人余りであり、最終需要予測が5～6万人程度であることから、今後更に3万人を越える利用者が期待できる。

ただ、六甲アイランドの施設立地の遅延から、目標達成まで時間が掛り、当初予定から大幅に遅れる気配である。収入確保の点から当社の誘致対策も後述べるように大切な課題であるが、ディベロッパーである神戸市の協力も不可欠であり、早急な六甲アイランドの整備促進に期待している。

次に、支出の面から見る。表6から窺えるように支出の内、経常経費の人件費、経費は、平均的な伸び率で推移してきており、今後増員や新たな事業展開を予定していないことから、ほぼこれまでの伸び率で上昇していくものと考えている。

これに対し保守費の増加が顕著である。六甲ライナーの開業が加わった平成2年度以降、毎年2桁以上の伸び率で上昇しており、今後更に増加する傾向にある。保守費とは、線路、電路や車両の保守点検及び修繕に係る経費であり、法律により義務づけられた定期点検の費用も含まれる。当社では、開業以来鉄道事業者の使命の第一は安全運行であり、そのために必要な保守や修繕を怠ってはならないとの考え方から、ATO（自動列車運転装置）やATC（自動列車制御装置）を始めとして、安全運行に必要なとされる電気、機械系統については不良箇所が発生する以前に前もって取り替えていく姿勢で臨んできた。そのために必要とされる経費は、予め予算化して効率的な執行に心掛けてきた。しかしながら、昭和55年度に開業したポートライナーは既に14年を経過し、線路、

表6 損益収支の推移（鉄道事業）

区 分	昭和55年度 (1)	56 (2)	57 (3)	59 (5)
運輸収入	474,209	3,361,022	1,514,094	2,149,708
定期外	432,137	2,967,820	1,181,316	1,619,702
定期	42,072	393,201	332,777	530,005
運輸雑収等	159,507	217,401	238,921	194,022
収入計	633,717	3,578,423	1,753,016	2,343,731
経常経費	541,920	2,062,062	1,655,468	1,771,605
人件費	130,733	818,995	602,023	604,447
保守費	2,721	561,305	553,085	609,696
経費	334,291	620,998	405,211	467,390
諸税	74,174	60,763	95,148	90,071
減価償却費	236,735	1,260,600	1,187,530	1,022,044
支払利息	63,905	1,058,076	1,148,857	1,111,082
支出計	842,561	4,380,738	3,991,856	3,904,731
損益	△ 208,844	△ 802,315	△ 2,238,840	△ 1,561,000
累積損益	△ 208,844	△ 1,011,159	△ 3,249,998	△ 6,801,475

電路、及び駅舎などを始めとして劣化が目立つようになってきた。

車両を始めとしてこれら固定資産を一度に取り替えることは、現実には資金面等から難しいため、出来る限り延命を図っていきたいと考えているが、今後は、この劣化対策のために必要な修繕費等が多額にのぼることが予想される。

次に減価償却費と支払利息、いわゆる資本費の推移を表6から抽出し、運輸収入及び総支出に対してどの程度の比率であるかを示したのが、表7である。

神戸新交通の経営

[単位, 千円]

61 (7)	63 (9)	平成2 (11)	3 (12)	4 (13)
2,602,215	2,934,533	3,691,060	4,309,808	4,748,435
1,964,211	2,245,353	2,766,295	3,249,695	3,465,005
638,004	689,180	924,765	1,060,113	1,283,430
107,384	170,644	203,958	244,446	220,452
2,709,599	3,105,177	3,895,018	4,554,254	4,968,887
1,705,250	1,709,669	2,744,945	3,239,432	3,464,355
681,432	726,889	1,189,833	1,298,327	1,319,954
612,247	490,385	835,655	1,132,827	1,289,879
324,784	374,118	600,915	596,997	651,983
86,787	118,277	118,542	211,281	202,539
905,165	779,849	1,757,675	1,651,934	1,593,028
1,007,404	758,705	1,086,331	1,028,495	992,202
3,617,819	3,248,223	5,588,951	5,919,861	6,049,585
△ 908,220	△ 143,046	△ 1,693,933	△ 1,365,607	△ 1,080,698
△ 8,760,440	△ 9,399,733	△ 11,508,622	△ 12,874,229	△ 13,954,927

注1 昭和58年度, 60年度, 62年度, 平成元年度は省略

注2 年度の後の()は55年度を第1回とした期数

一般的に鉄道経営, 特に新線建設後の企業経営は, 沿線開発の未成熟等の理由により乗客が伸び悩む反面, 多額の投資から来る資本費の圧迫により収支が悪く, その後の人口定着に伴う増収と減価償却費の減少により好転していくとされる。

当社の実態もこれを証明するかのごとく, 先に述べた博覧会開催年度を除くと, 昭和57年度の運輸収入に対する資本費の比率は実に154.3%, 総支出に占め

る割合も58.5%と高い率を示している。

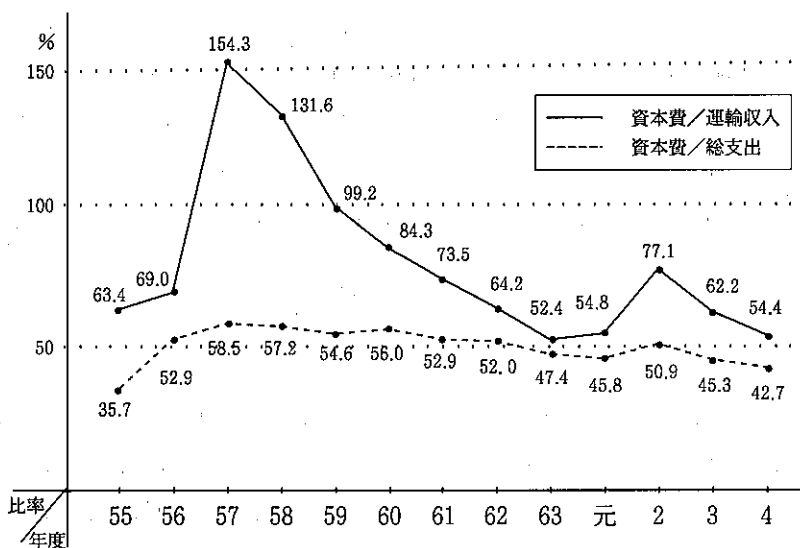
59年度以降は増収と減価償却費の逓減により減少傾向となっている。63年度は52.4%とようやく57年度の1/3近い数値となったが、六甲ライナーの開業により再び上昇、ただこれも平成2年をピークに減少している。

平成4年度は、54.4%と六甲ライナー開業以前の数値に戻っており、平成5年度には、40%台になることがほぼ確定できるほど減少してきている。

しかしながら、現在の大手民鉄の運輸収入に対する資本費の比率は概ね30%であり、これと比較すると当社の資本費の負担がいかに大きいか分かる。

ただ、このような資本費の減少は、人件費、保守費、経費などの経常経費に大幅な伸びがないとの前提に立つならば、今後収支に与える負担も軽減し損益収支は次第に好転していくものと予想している。

表7 資本費の推移



5. 関連事業の推進

これまでも述べてきたように、当社の鉄道部門は多少の改善傾向にあるものの、赤字額は単年度約10億円、累積で約140億円と厳しい状況が続いている。

しかしながら、鉄道事業については、収入のベースとなる運賃が認可事項であるため、飛躍的な増収による経営改善を図ることは、基本的には困難である。そのため、当社では、より収益性の高い事業を展開することにより鉄道部門を補完し、経営基盤を強化することを目的に、関連付帯事業の推進に力を入れてきた。大手、中小の民鉄を始めとして、鉄道事業者は一般的にこの手法を取り入れ、経営の安定化を図ってきている。

平成3年度の各鉄道会社の全収入に対する鉄道部門の比率を見ても、阪急で55.3%、阪神47.6%、神鉄63.9%と大手民鉄に至っては鉄道事業が会社全体の約半数しか占めていないという多角化ぶりである。

ただ、当社は株式会社であるとは言え、神戸市が過半数を出資する第三セクターであるという公共性から来る制約があり、収益を第一とした分野に算入することには限界がある。そのため基本的には、当社所有の引込み線下の土地や駅舎、更にはその周辺の地域といった限られた範囲内ではあるが、次のような事業展開を図ってきた。

関連事業の経緯

63年度	フォレスト六甲の賃貸開始（喫茶デセル）
元年度	ステラ三宮の賃貸開始（アイスクリーム店等の飲食テナント）
2年度	六甲アイランドバターガーデンの運営開始 南魚崎駐車場の運営開始
3年度	ヴィアーレ（六甲ライナー飲食テナント）の賃貸開始
4年度	六甲アイランドリバーモール管理業務の受託開始 レストランリオスの運営開始 マリンハウス（六甲ライナー引込み線下）の賃貸開始 六甲アイランド臨時駐車場の運営開始
5年度	マリンコート（マリンパーク駅舎下）の賃貸開始

表8は、関連事業に係る収支状況である。平成4年度では約5千万円の黒字を計上、累積でも約1億8千万円の黒字を計上するまでになった。会社全体の収入に占める割合も約10%と少しずつではあるが増える傾向にあり、鉄道部門を補完するとした当初の目的を規模の違いこそあれ達成しているものと見ている。

一方、これら事業の推進は関連事業そのものの収益拡大にとどまらず、両線の乗客拡大にもつながっている。一例を挙げると六甲アイランドで当社が市からの遊休地を借り受けて実施しているパターガーデンは大変好評を博しているが、関連事業としての収益拡大だけでなく、そこに至るアクセスとしての六甲ライナーの乗客増にも寄与している。

もちろんこれら不動産賃貸業や飲食事業は鉄道事業とは違ったノウハウが必要である。全社員が200名ほどの当社としては、人材面での限界があるのも事実であるが、今後の事業展開については本来の趣旨を活かしながら順次拡大していきたいと考えている。

表8 関連事業損益収支の推移

(単位千円)

区 分	63年度	元年度	2年度	3年度	4年度
収 入	1,425	174,517	306,341	439,378	563,380
支 出	1,379	160,569	263,961	361,806	514,327
差引損益	46	13,948	42,380	77,572	49,053
累積損益	46	13,994	56,374	133,946	182,999

6. 経営上の課題

当社の経営内容の現状を主に損益収支の視点から分析してきたが、繰り返した述べたように、乗客の伸び悩みと今後見込まれる経費の増大は、これからも経営を圧迫していくものと予想される。

これらの点を踏えて今後、当社が経営上留意しなければならない課題を列挙すれば、次の4点が挙げられる。

まず一つ目に重要な課題が乗客誘致の推進である。ポートライナーの乗客数

は、ほぼピークを迎えており、また六甲ライナーも不況の影響を受け開業時に予想した乗客見込みを大幅に下回っていることは先に述べた通りである。そのために増収を目的とした誘致活動が必要になってくる。

これまでも当社は、営業部門を中心に誘致活動を続けてきた。代表的なものを挙げると、「写生大会」や「凧上げ大会」などのイベント、記念乗車証の発行、企業あての定期券の一括購入の促進、さらには青少年科学館とタイアップしたセット券の販売などがあり、それぞれ大きな効果をあげてきた。

幸いなことに、ポートアイランド、六甲アイランドは、新しい神戸の海の玄関口として魅力あふれた施設が数多く立地している。青少年科学館や小磯記念美術館、国際展示場などのコンベンション施設、更にはレジャー施設などは、老若男女が幅広く利用できる施設である。

このうえに現在造成中のポートアイランド2期工事や関西国際空港の開業など大きな可能性を持った事業も目白押しである。

今後はこれらをターゲットにした誘致活動を推し進め、収入確保のための積極的な行動を行っていきたいと考えている。

二点目が関連事業の推進である。

前段でも述べたように当社の関連事業も全収入の約1割を占めるほどに成長し、鉄道部門の赤字を少なからず補完している。飲食事業や不動産賃貸業はいずれも収益性が高く、鉄道事業のように料金設定にあたっての制約がないなど自由な事業展開が可能である。しかしながら、収益性が高い反面、好不況の影響を受けやすい業種であることも事実であり、まさに「両刃の剣」の要素を持っている。この点を認識したうえで、更に鉄道部門を補完するとして当初の目的に合った事業拡大を図っていきたい。

実施化にあたっては、市場調査を実施するなど、あらゆる面での研究も必要であり、慎重な姿勢で臨んでいきたいと考えている。

三点目に必要なのが適正な運賃政策である。

当社の運賃について、これまで述べてきたように数回の改定を実施している。その時点における経営収支を基準に運輸省に申請、認可されてきた。両線とも

その開業時に運賃設定を行った際に長期収支をベースにした運賃改定のスケジュールを立てているが、それによると2～3年毎に見直していくという内容になっている。ただ、これはあくまで予定であって改定が必要なときは、会社の経営状況を基準に社会経済情勢や他の交通機関の状況を勘案しながら実行すべきものと考えている。更に、改定を放置すれば必要なときにより大きな負担をお願いしなくてはならなくなるので、長期的視点に立った適正な運賃政策は利用者の負担の面からも今後の大きな課題である。

もとより運賃改定は、利用者に負担をかけることになるので、実施の際には十分な理解を得る必要がありその努力を惜しんではならないと思っている。

最後の四点目は、最も基本的で、ある意味では当然なことである会社内部の合理化、効率化の問題である。現在民間の諸企業では、不況打開の一策として企業内リストラに取り組み、会社の存続をかけて懸命な努力を続けている。

公共交通の一端を担う第三セクターである当社と必ずしも同一視出来ない面もあるが、それでも多額の累積赤字を抱えた状態は一日も早く脱却する必要があり、そのためにも会社経営の効率化による経費の節減を早急に図る必要がある。

具体的には、平成5年度の開始にあたり、社長から全社員に対しこの趣旨を通知、より徹底した執行管理を行うことを命じた。更に、組織の見直しや社員提案制度による事業執行の合理化など、あらゆる分野での経営効率化に向け取り組む所存である。

以上四点にわたって経営上の課題について述べたが、これら以外にも取り組まなければならない問題は、山積しているといっても過言ではない。資金面の収支には特に触れなかったが、借入金返済に係る資金需要は損益収支からでは出てこない。また将来の投資、いわゆる固定資産の取替時期についても検討する必要がある。

いずれにしても課題が多いことを認識し、解決にむけ努力していかなければならないと考えている。

7. おわりに

昨年、私たち新交通システムを運営するものにとって極めて衝撃的な出来事があった。神戸市のポートライナーとほぼ時期を同じくして開業した大阪市の新交通ニュートラムの事故である。市街地と埋立地を結ぶという地理的な共通点に加え、構造に多少の相違点があるものの基本的には同じシステムであるとされていたからである。事故発生後、直ちにポートライナー、六甲ライナーの両線にわたって精密検査を実施、幸いにして不備な箇所もなかったが、今さらながら安全に対する思いを再認識した。

一方、当社は、平成6年4月から運賃改定を実施した。ポートライナーについては、消費税の転嫁を除くと昭和61年4月から8年ぶりの改定、更に、六甲ライナーは、開業後初めての改定である。

文中繰り返し述べたが、当社の経営は多額の累積赤字を抱え極めて苦しく、あらゆる面から経営上の努力を続けてきたが、今回利用者負担をお願いせざるを得ない状況となった。今後の損益収支の好転を期待するが、経営収支の見通しのところでも言及した通り、経営上の課題も多い。

ただ、その中にあっても、年間3千万人の乗客に利用していただいているという交通事業者としての使命を全うすべく、今後とも長期的視点に立った経営戦略のうえで、利用者に親しみをもって迎えられる会社を目指して努力していきたい。また、当社の新交通システムのような新しい交通機関が、都市交通や地域開発の中でどのような役割を演ずることができるかといった大きな命題にも解決の糸口を与える務めも果たしていきたいと思っている。

イギリスの都市行政Ⅱ

— ロンドン都市交通経営史 —

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

1 経営形態の変遷

交通サービスをどのような経営形態で運営していくかは、ある意味では永遠の課題ともいえる。しかし、1980年代に始まった世界的潮流は、いわゆる民営（privatization）化であり、ロンドンの交通機関としての地下鉄・バスも一応、形式的には民営化された。

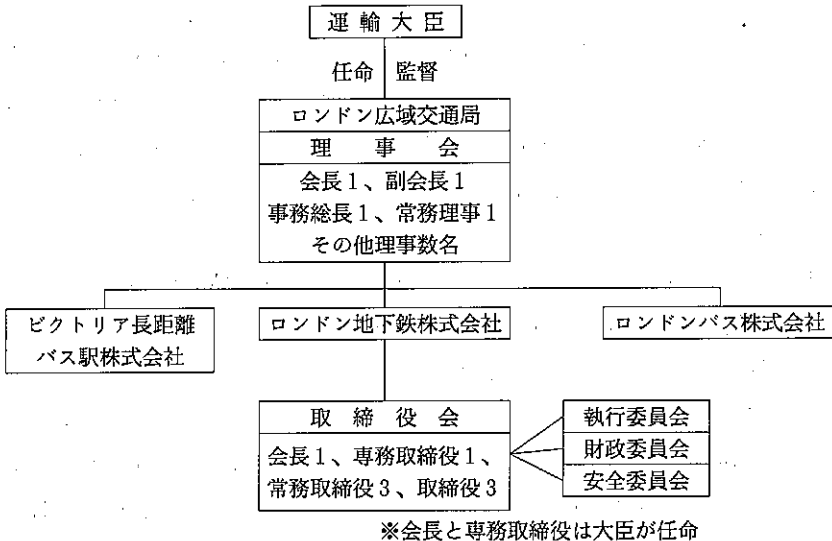
すなわち一応というのは、1984年のロンドン広域交通法（London Regional Transport Act）によって、国の特殊法人としてロンドン広域交通局（London Regional Transport）が設置され、LRTが100%の株式を保有する子会社としてロンドンバス株式会社と地下鉄株式会社（London Underground Limited）が設立された。

要するに経営形態としては株式会社方式をとっているが、株式が民間に売出されているのではなく、実質的にはロンドンLRTが全株式を保有する公営企業体である。

現行法によるロンドン市内交通の組織体制は、第1図の如くである。グレーターロンドンカウンシル（Greater London Council）に代って経営監督の全責任は運輸大臣がもつようになった。その管轄下にLRTがあり、地下鉄・バスの経営支配を行っており、現場的運営はそれぞれのロンドン地下鉄株式会社、ロンドンバス株式会社などが担当としている。

なおロンドン市内の交通機関としては、日本のJRに当たる British Rail との相互利用による鉄道利用が大きな役割を担っているが、指揮・任命系統は全く別である。しかし、周知のようにBRとの相互利用は徹底しており、駅・路

図1 ロンドン都市交通運営組織



線の共有のみでなく一日利用券 (One day ticket) など、ロンドン都市内は地下鉄の切符でBRも利用できるシステムになっている。

このような株式会社となったために、LUL (London Underground Limited) などと地方公共団体との関係は、かつてのGLC時代のように綿密ではなくなった。地方公共団体から財政支援の補助金が支出されている訳でなく、どうしてもLULとの関係は疎遠となってしまった。高齢者及び特定障害者に対する優遇割引運賃制度に関連して交渉及び合意がなされることを除き、地方公共団体が運営に直接関与する仕組みはない。

ただし、ロンドン広域交通法は、ロンドン広域交通局に対し、毎年運行計画、運賃、路線等の概要に関する情報を地方団体に提供するように求めている。また、長期事業計画サービス内容の変更については関係する地方団体に諮らねばならないだけである。

このように地方公共団体との関係が、疎遠になったことからみても、1984年のロンドン広域交通法は、ロンドン地下鉄にとって公営から民営への経営方針

の転換を告げる組織変更であったが、同時に公営から国営への経営母体の変革でもあった。

もっともロンドンの地下鉄も当初は民営でスタートした。1963年、蒸気機関による地下鉄が走り、1890年、電気機関による地下鉄が走ったが、1933年、このように個別に開業していた民営市街地電車を、ロンドン旅客運輸公社 (the London Passenger Transport Board) の下に統合し、公営公社 (public corporation) として運営されるようになった。

1948年には英国運輸委員会 (the British Transport Commission) とロンドン運輸局 (the London Transport Executive) が、それぞれロンドン旅客運輸公社の監督機関として設立された。

そして1962年の運輸法 (the Transport Act) にもとづいて、ロンドン交通局 (London Transport Executive) は、独自の公債発行権を有するロンドン運輸公団 (London Transport Board) に組織変えが行われ、経営的独立性を強化された。すなわち50百万ポンドから250百万ポンドの範囲内で、起債の権限が認められた。

第1表 ロンドン地下鉄経営収支

単位 百万ポンド

区 分	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
A 運賃収入	32.4	34.8	37.3	39.4	39.2	39.8	45.5
B 営業支出	30.0	31.2	33.9	36.2	38.2	39.0	44.0
C (A - B)	2.4	3.6	3.4	3.2	1.0	0.8	1.5
D その他収入	1.4	1.5	1.6	1.7	1.9	2.1	2.1
E (C + D)	3.8	5.1	5.0	4.9	2.9	2.9	3.6
F 利子支出	4.9	5.4	5.8	6.1	6.3	6.4	10.2
G (E - F)	-1.1	-0.3	-0.8	-1.2	-3.4	-3.5	-6.6
H 運営補助	—	—	—	1.2	3.4	3.5	6.6
I 経常収支	-1.1	-0.3	-0.8	0.0	0.0	0.0	0.0
J 設備更新後収支	2.6	2.9	3.0	3.5	3.7	3.7	4.1
合計	-3.7	-3.2	-3.8	-3.5	-3.7	-3.7	-4.1
資本投資	14.5	17.6	21.3	19.9	22.9	28.3	16.0
資本補助	—	—	—	—	—	5.6	6.6

資料 London Transport Executive Annual Report

しかし、皮肉にも1960年代に入って、第1表のようにロンドン地下鉄の経営は悪化し、1963年には1,1百万ポンドの赤字が計上された。このため政府は1966年の運輸財政法 (the Transport Finances Act) によって16百万ポンドまでロンドン地下鉄に補助をする権限が認められた。

このように政府補助が開始されたが、ロンドン地下鉄の赤字は後にみるように構造的な要因を孕んでおり、政府補助によって赤字が解消されるという性質のものでなかった。第1表にみるように政府補助は次第に膨んでいった。

バス・地下鉄との合計の補助額は、第2表にみるように1966年4.9百万ポンド、1967年9.5百万ポンド、1968年11.2百万ポンド (資本5.6, 経常5.6), 1969年18.8百万ポンド (資本6.6, 経常12.2) となり、政府はその政策転換を迫られることになった。

すなわち当時の労働党政権の政府はL T B (London Transport Board) がもつ、約270百万ポンドの資本支出債務を棒引する代わりに、1969年、ロンドン運輸法 (Transport (London) Act) によって、グレーターロンドン (G L C) が、運輸大臣からロンドン市内の交通の全面的計画、監督の権限を引継いだことに

第2表 ロンドン交通公団経営収支

単位 百万ポンド

区 分	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
A 運 賃 収 入	83.3	87.8	92.3	92.4	92.4	94.8	101.7
B 営 業 支 出	78.4	82.9	89.2	93.2	97.6	99.2	103.4
C (A - B)	4.9	4.9	3.1	-0.8	-5.2	-4.4	-1.7
D そ の 他 収 入	2.3	2.4	2.5	2.7	2.8	3.0	3.0
E (C + D)	7.2	7.3	5.6	1.9	-2.4	-1.4	1.3
F 利 子 支 出	5.6	6.0	6.4	6.8	7.1	7.4	11.2
G (E - F)	1.6	1.3	-0.8	-4.9	-9.5	-8.8	-9.9
H 運 営 補 助	—	—	—	4.9	9.5	8.8	9.9
I 経 常 収 支	-1.6	-1.3	-0.8	0.0	0.0	0.0	0.0
J 減価償却・設備更新後収支	5.1	5.0	4.7	5.2	5.3	5.2	5.8
合 計	-6.6	-6.3	-5.5	-5.2	-5.3	-5.2	-5.8
資 本 投 資	17.5	20.5	24.3	22.0	25.4	31.6	18.9
資 本 補 助	—	—	—	—	—	5.6	6.6

資料 London Transport Executive Annual Report

よって、完全な公営化となった。そして運営実施はロンドン交通局（London Transport Executive）が地下鉄・バスとも行うことになった。

このような政府からGLCへの経営責任の交代の背景には「政府は都市交通は政府事項というより本質的には地方事項であると信じる。また地元市民が彼らが欲すサービスの水準・質につき最良の判断を下すはずであり、費用を支払う用意もあるはずである。ロンドンにあってはグレーターロンドン（GLC）が、この重大な事項を引受ける適格者である¹⁾」とみなした。

このような労働党政権下の政府判断は、その後の1970～4年、1979～83年の保守党政権下の政府と労働党支配のGLCが政治的対立をともなって、経営路線の対立を引きおこす原因となるとは予想もできなかったであろう。

しかし、いずれにしろ1969年法によってロンドン地下鉄経営は新しい事態を迎えた。すなわち1970年、GLCは、ロンドン運輸公社に対して、資本補助2.0百万ポンド、1971年には5.9百万ポンドを開始するが、その補助額は雪だるま式に増加していき、政府との対立を深めていくことになる。

政府はGLCにロンドン交通の経営責任を委ねることによって、財政的負担から解放され、GLCによるよりの確な独自の経営指導による経営健全化を期待したが、結果は後にみるように裏目にでてしまった。

その結果が保守党政権の1984年法による政府監督強化の民営化であった。株式会社によって公営時代とは異なり、独立採算制として体制が曲りなりにもでき、その発足当初は経営指標も好転したが、数年後には悪化の傾向が深まった。そのみでなく都市基盤整備・都市再開発のための新線建設は不可避であり、巨大な資本投入が経営戦略を無視して開始されるようになる。

このような新規投資は経営的に赤字拡大要素であり、民営体制と矛盾する経営戦略である。すなわち、独立採算制としてのGRTの体質・体制を揺るがし蝕む上からの政策決定であり、形式的民営化というGRTの経営も次第に矛盾が深まってきつつあるといえるのではなかろうか。

<注>

1) 運輸省（Ministry of Transport）「ロンドンの交通」（Transport in London）

1968年7月 Cmmd 3686 P 7

2 公営化のロンドン交通経営

ロンドンの新しい交通体制・London Transport Executive は、G L C の全面的支援と監督の下に1970年1月1日スタートする。従来の269.8百万ポンドの借金を1969年12月31日に帳消にし、かつヒースロー空港へのピカデリー延長線の建設費は、政府75%、G L C 25%の補助、すなわち百パーセント補助となり、財政的には恵まれた条件での再出発であった。

しかし、それでも第3表にみるように経営赤字は文字どおり雪だるま式に膨らんでいく。その原因は日本と同じように都市構造上の構造的要因か、それとも労働党支配下にあったG L C の放漫経営、いいかえれば甘すぎる経営補助のたれ流しにあったかであるが、両者の要因がともに作用したのではあるまいか。

構造的要因としては、第1が、ロンドン都市交通の交通環境・構造の変化であることは、早くから指摘されてきた。運輸省 (Ministry of Transport) の「Transport in London」(1968年7月 Cmmd 3686) は、「変化する交通需要」

第3表 ロンドン地下鉄経営収支

単位 百万ポンド

区分	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
営業収入	56.4	65.2	78.5	81.4	80.7	98.2	127.0	150.6	184.7	213.1
営業支出	49.9	58.0	67.9	72.5	93.9	135.0	160.8	176.0	194.2	227.9
営業収支	6.5	7.2	10.6	8.9	-13.2	-36.8	-33.8	-25.4	-9.5	-14.8
G L C 運営補助	—	—	—	11.8	12.9	36.8	33.9	25.3	28.2	35.2
経常収支	6.5	7.2	10.6	8.9	-0.3	0	0.1	-0.1	18.7	20.4
減価償却・ 設備更新後収支	5.6	6.4	11.6	11.8	12.4	14.6	17.0	21.3	28.2	35.1
合 計	0.9	0.8	-1	-2.9	-12.7	-14.6	16.9	-21.4	-9.5	-14.7
資本投資	14.6	16.2	33.2	32.3	36.3	43.4	49.9	43.6	46.8	65.0
資本補助	4.8	9.0	27.1	21.9	22.1	25.5	30.4	10.6	17.0	28.9

資料 London Transport Executive Annual Report and Accounts

として、第1に通勤人口、第2に、自家用車の急激な増加、第3に、グレーターロンドン全体への交通の拡散、第4に、人口の拡散などをあげている。

このような変化に加えて、交通経営からみると、ロンドン都市圏の人口そのものがそれ程、増加していないし、しかも、人口の郊外化、すなわちインナーロンドンからアウターロンドンへの拡散が起った。このことは路線延長などの設備投資を強られる割には、運賃収入の伸びがそれ程大きくないというデメリットがある。¹⁾

第4表 ロンドン大都市圏人口

単位 千人

区分	インナーロンドン	アウターロンドン	合計
1971	3,060	4,470	7,530
1981	2,550	4,255	6,805
1991	2,627	4,263	6,890

資料 Transport Statistics for London

第5表 ロンドン都市圏通勤手段

単位 千人

区分	鉄道	<small>地下鉄・バス 乗</small>	地下鉄のみ	バスのみ	乗合バス	自家用車	その他	合計
1981	394	(127)	336	105	16	173	26	1,050
1986	421	(166)	381	91	25	166	21	1,105
1991	426	(168)	347	74	20	155	20	1,042

資料 Transport Statistics for London

すなわち第4表にみられるようにロンドン都市圏の人口は、経済回復にもかかわらず絶対的人口数は減少している。また、第5表にみられるように、都市圏の拡大にともなって鉄道(British Rail)の通勤人口はふえているが、地下鉄・バスは減っている。しかし、乗用車の通勤も大都市圏の共通現象として減少しており、将来的には遠距離交通機関たる British Rail の増加が見込まれ

るのである。しかもロンドン都市交通にとってより直接的な経営的マイナス環境は、先の「ロンドンの交通」がすでに指摘しているように「道路混雑がバス運行サービスコストを増加させたのみでなく、バスをより信頼性のない、より魅力のないものにした²⁾」ことである。さらに地下鉄にとっても「ピーク時とオフピーク時のアンバランスが拡大していったために³⁾」交通局としては、新線建設をはじめ設備投資を余儀なくされた。

第2に、70年代後半から80年代にかけて、イギリスは激しいインフレに見舞われたが、公共料金としての運賃はそれ程、大幅に値上げすることは不可能であった。

しかも、80年代に入って、ロンドン地下鉄の経営責任者であったGLCは、都市社会主義のイデオロギーの下に補助金の投入による料金抑制という方針を導入したため、赤字幅は一層、拡大した。

第6表 ロンドン地下鉄運賃水準推移

(指数 1985=100)

区 分	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
運賃収入	144.8	177.2	204.4	253.0	251.1	276.5	285.4	287.8	330.7
実質運賃収入	307.6	338.1	340.1	351.9	312.4	320.5	314.8	305.4	330.7
実質運賃水準	86	88	87	102	66	122	83	—	100
インフレ率	48.8 (15.7)	52.8 (8.2)	59.9 (13.4)	70.7 (18.0)	79.1 (11.9)	85.9 (8.6)	89.8 (4.6)	94.3 (5.0)	100 (6.1)

注 () 単年度インフレ率

資料 Transport Statistics for London

第6表にみられるように、地下鉄の実質運賃は1977年と1980年とを比べてみると、1.2倍にしかになっていないが、物価上昇率は2.1倍となっている。この運賃と物価のギャップは当然、交通経営体としてのLTTEの赤字となり、GLCによる大幅財政援助によって穴埋めされてきたが、財政力からみて当然限界がみられた。

ちなみに1985年以降の状況をみると、第7表にみられるように運賃と物価の関係は、1985年対1992年でその上昇率が、運賃が1.2倍に対して、物価は1.4倍

第7表 ロンドン地下鉄運賃水準

(指数 1985=100)

区 分	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
運賃収入	339	369	400	431	461	529	557	588
実質運賃収入	493	520	542	551	547	572	575	588
実質運賃水準	100	101	104	106	110	114	115	121
インフレ率	100 (6.1)	103.4 (3.4)	107.7 (4.2)	113.0 (4.9)	121.8 (7.8)	133.2 (9.4)	141.1 (3.7)	143.3 (1.6)

注 () 単年度インフレ率

資料 Transport Statistics for London

とその格差はそれ程大きくはない。

しかし、この物価上昇格差すなわち運営コストと運賃値上げの問題をどうするかは、1960年代にあって都市交通経営の核心的課題であり、1970年代になってはじめ起った現象ではない。

先の「ロンドンの交通」もこの点を深く憂慮している。「来客1人当りの平均運賃収入の傾向は、1965年、政府の運賃値上げを遅らす介入によって妨げられてきた。しかし、それにもかかわらず労働コスト(バス・地下鉄サービスとも)1960年代は以前よりも急激に上昇していたのである⁴⁾」と、政府の経営姿勢の矛盾・誤謬を指摘している。

要するに料金抑制には限度があり、赤字補填をどうするかはきわめて重要な政策的かつ政治的問題である。LTEサイドとしては「借金なしでやっていく(paying their way)という考えは、公私交通の運行・競争条件が、今日と全く異なる時代の考えであり、……収益をもつすべての交通サービスを運営するとか、社会的要請、たとえば子供割引を実施することができる⁵⁾といったことは、最早、可能な状態ではない」と、厳しい経営環境下にあることを、将来とも変らなると予測していた。

「ロンドンの都市交通」は公的観念による社会的配慮よりも、市場メカニズム、企業経営感覚による都市交通政策により重きをおいているといえる。「実際の運営に当って交通経営体は(料金体系の制約範囲内で)、少々の来客減があっ

でもコストあるいは可能な限りすべてのコストをカバーするだけの十分な収入をあげる努力をすべきである。交通経営体は料金値上げに際しては、市民が物価・賃金・給料などを考えて、支払う用意があるとみられる水準に料金を設定すべきである。新しい料金水準は市場メカニズムの判断で定められるべき事項である。通常、公的交通経営体 (the Board) は、乗客の反応に対する評価において、十分に敏感にあることを立証すべきである。そのことによって交通経営体の判断が、市場ベースからみて正しいものであることを示唆すべきである⁶⁾」と強調している。

大都市交通の経営原則にあつては、常に交通サービス・事業を社会政策の一環としてみなすか、それとも事業経営体という企業の対象として取扱うかという主義・主張の断層がある。

一般的にのぞましい経営政策は、経営主体としては市場メカニズムに立脚し健全経営を貫く姿勢を堅持し、経営監督官庁たる政府・自治体が公共メカニズムによる政策的配慮から、一定原則の下に財政援助をするという2つの原則が支配することがベターな状況であるといえる。

いずれにせよロンドン地下鉄経営は経営努力をこえた構造的・経営的要因によって、第8表にみるように地下鉄およびバスを含むロンドン交通局全体の収支は、悪化の一途を辿ったが、経営破綻を防いだのは巨額の財政支援であった。

1969年には政府補助は運営・資本あわせて15.5百万ポンドであったが、1970年、GLCが経営を引継ぎ6.5百万ポンドの補助を運営・資本にわたって開始したが、1983年には470.3百万ポンドに膨らんでいった。

<注>

- 1) 運輸省「ロンドンの交通」1967年 cmnd 3481 P 3
2. 3) Ibid P 3
- 4) Ibid P 33
- 5) Ibid P 34
- 6) Ibid P 36

第8表 ロンドン交通局経営収支

(単位 百万ポンド)

区分	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
営業収入	120.4	133.9	152.8	156.2	156.8	192.2	252.2	299.0	343.3	378.4	473.3	483.2	558.9	578.4
営業支出	116.7	113.2	150.2	164.3	209.7	308.4	368.8	398.3	439.5	520.5	574.2	735.1	805.5	848.2
営業収支	3.7	20.7	2.6	-8.1	-52.9	-116.2	-116.6	-99.3	-96.2	-142.1	-100.9	-251.9	-246.6	-269.8
G L C補助	—	—	—	18.1	42.9	116.4	113.8	96.5	94.3	110.7	150.7	188.3	249.4	306.1
経営収支	3.7	20.7	2.6	10.0	-10.0	0.2	-2.8	-2.8	-1.9	-31.4	49.8	-63.6	2.8	36.3
減価償却・ 設備更新後収支	8.7	10.1	16.0	18.0	19.3	23.1	26.9	33.6	43.7	59.9	48.2	78.0	90.9	85.4
合計	-5.0	10.6	-13.4	-8.0	-29.3	-22.9	-29.7	-36.4	-45.6	-91.3	1.6	-141.6	-88.1	-49.1
実質収支	-5.0	10.6	-13.4	-26.0	-72.2	-139.3	-143.5	-132.9	-139.9	-202.0	-149.1	-329.9	-337.5	-355.2
資本投資	19.4	24.0	40.0	42.4	45.9	56.1	74.4	63.5	65.6	100.4	122.6	146.8	127.1	167.5
資本補助	6.5	12.3	31.8	25.5	25.4	29.4	45.1	47.2	63.8	96.7	116.3	134.5	126.7	164.2
政府	4.5	6.4	22.1	19.8	21.0	3.7	8.4	5.2	4.9	9.1	11.0	10.8	7.2	5.0
G L C	2.0	5.9	9.7	5.7	4.4	25.7	36.7	42.0	58.9	87.6	105.3	123.7	119.5	159.2

3 民営後の交通経営

大都市の市内交通としての地下鉄・バスは、保守・労働党を問わず、その経営健全化は至難の技であり、まして独立採算制を守ることなどは夢物語りである。

要は一定の経営原則・戦略の下に、経営効率化を図り、その赤字を如何に極小化するかである。しかし、交通経営体としての経営収支と、都市政策としての経済・社会的政策とは必ずしも両立しない。その卑近な事例が新線建設であり、多くの場合その効果は交通経営体にはマイナスの収支効果しかないが、都市政策的には外部効果としてのプラスの経済・社会効果が大きい。

したがって経営赤字が必ずしも、政策的失敗、経営的拙劣さを意味しない。しかし、GLC下のロンドン交通局の経営はやや社会政策的志向が強く、経営的配慮を欠いたという批判は免れないのではなからうか。

第6表にみられるように、GLCは政策的に低料金政策をとったが、当時、労働党支配下にあったGLCの方針であった。しかし、極端な低料金政策はGLCのリーダーであるケン・リビングストン(K.Livingston)と、サッチャー首相との対立という政治的様相を帯びたもので、「鉄の女、マギーとレッド・ケンの対立」といわれた。要するに政治対立をも覚悟しての社会的政策色の強い交通経営政策を導入した。

これと反対に時のサッチャー首相は一貫して、公共体の合理化をすすめてきた。国の機関に対しては国有企業の民営化であったが、自治体に対しても行政全般にわたる締めつけを強化していった。

財政放漫団体に対する制裁措置をともなった支出制限制度(Capping)や自治体も入札参加を義務づけられた強制競争入札制度(Compulsory Competitive Tendering)であった。このような市合理化(Streamlining Cities)政策を基調とするサッチャー首相が、ロンドン地下鉄の社会化福祉政策を放任しておくはなかつた。

先にみたように1985年にロンドン地下鉄は株式会社に改組されたのみでなく、そのパトロンであったGLCそのものも廃止されてしまった。ここに株式会社

への改革という発想・戦略の転換の下に、ロンドン都市交通の経営改善を断行しようとした。

問題はこのような形式的とはいえ、民営後の都市交通経営が成果があがったかどうかを、それ以前のGLCの公営化の地下鉄経営と経営指標対比で検証してみよう。

第1に、利用客数をみると、第9表にみるように70年代は1972年の655百万人から次第に減少して1982年の498百万人まで低下している。しかし、第10表にみるように政府が経営権を引継いだ1985年には739百万人と増加に転じ、1988年には815百万人とピークを記録している。このような乗客数の伸をみる限り、1984年以降の民営化政策による地下鉄経営は、利用客の増加という点で成功したといえるであろう。

第2に、職員数をみてみると、1972年の21,941人からみると、1979年には25,821人と4,000人も増加している。この間、営業路線はほとんど増加していないし、新規投資による技術職員のニーズが高まったわけでない。利用客数はむしろ減少気味であり、組合要求による増員要求が罷り通った感が深い。

経営深刻化とともにGLC経営下にあってもこの点、反省され、1984年には22,417人にまで削減されている。そして政府経営になった1984年以降は、人員削減が強化され1992年には19,014人にまで減員されている。

もっともこのような人員減少は合理化政策のみでなく、車両整備の外注にみられるように内部業務の外部化によって、人件費が物件費に振り変わっただけでもいえるが、コスト軽減の効果は否定できないであろう。

第3に、資本投下の状況をみると、GLC経営下の70年代は、運賃収入に対する投資の比率は低下の一途を辿り、絶対額にあってもほとんど増加がみられない。営業支出との対比では1984年には1:0.27と、資本投資はその4分の1になってしまったが、1992年には1:0.70と3分の2にまで回復している。

一般的に資本投資の削減は減価償却と同じように、当面の営業収支には関係がない。そのためどうしても単年度収支にこだわると、資本節約型という安易な経営方針に陥ってしまう。しかし、長期的には設備老朽化による故障の頻発

第9表 ロンドン地下鉄経営収支

区分	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
運賃収入(£M)	45	54	76	78	78	95	122	145	177	204	254	251	277	285
営業支出(£M)	50	57	68	72	93	135	161	176	189	224	270	328	357	386
営業収支(£M)	-5	-3	8	6	-15	-40	-39	-31	-12	-20	-16	-77	-80	-101
職員数(人)	22,985	22,643	21,941	21,024	23,674	24,944	25,076	25,038	25,251	25,821	23,594	22,594	23,706	23,949
営業路線(km)	383	388	383	383	383	381	381	383	383	388	388	388	388	388
新規投資(£M)	14.3	14.8	31.9	30.7	35.0	41.5	46.1	39.0	40.8	49.3	57.8	59.0	44.4	64.5
利用客数(百万人)	672	654	655	644	636	601	546	545	568	594	559	541	498	563

資料 Transport Statistics Great Britain

第10表 ロンドン地下鉄経営指標

区分	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
営業収入(£M)	298	339	369	400	431	461	529	557	588
営業支出(£M)	523	437	464	468	533	616	749	758	1037
営業収支(£M)	138	79	74	43	73	124	187	167	416
職員数(人)	22,417	21,799	20,811	19,310	20,234	22,179	22,087	21,184	19,014
営業路線(km)	388	388	388	394	394	394	394	394	394
新規投資(£M)	83.0	72.2	88.7	138.2	135.2	235.5	371.7	299.3	510.3
更新投資(£M)	59.5	62.9	82.5	67.9	79.3	71.8	87.1	70.3	217.6
投資合計(£M)	142.5	135.1	171.2	206.1	214.5	307.3	458.8	369.6	727.9
利用客数(百万人)	650	739	769	798	815	765	775	751	728

資料 Transport Statistics Great Britain

とか速度の低下によって、経営的マイナスをもたらす。この点、GLC下の経営は設備投資軽視型という悪しき経営スタイルであったという謗りを免れないのではなからうか。

第4に、経営収支の関係をみると、1970年営業収入と営業支出の関係は、1.13対1.00と収入超過という状況でスタートしたが、1984年には0.65対1.00と支出超過の状況に逆転してしまっている。その後、政府経営下に入り経営改善・料金引上に努力した結果、1992年には0.81対1.00にまで回復している。

このような経営指標の分析からみる限り、GLC下の経営よりも民営後のLRT下の経営の方がすぐれているといえよう。しかし、全般的にいえることは1985年以降の政府経営にあっても1980年代後半の経営権の引き継ぎ直後は、合理化効果の顕著な指標がみられるが、抑制効果も一時的であり、以後は次第に増加、横這い状態になっていることである。

4 都市交通経営政策混乱

ロンドンの都市交通の将来はどうなるかは、世界の大都市交通とほぼ同じである。公的援助の下に辛うじてその経営を維持しているに過ぎない。しかもそれにもかかわらず都市整備のため新線建設を余儀なくされ、折角の経営バランスを大きく崩す道を歩まざるをえないという経過をたどっている。

民営後のロンドンの都市交通企業体の経営も第11表にみるように、運営収支をみると減価償却・設備更新前の経常収支はバランスを保っているが、全くのランニングコストのみで、設備費を算入すると赤字である。もっともこの赤字は、公的補助によってカバーされるが、資本投下分の自己負担分をどうするかという問題点は残る。

もっとも第12表にみるようにバスを含めた運営収支は、ランニングコストの経常収支のみで赤字であり、公的補助抜きでは経営は考えられないといえる。したがって都市交通経営にあってきわめて重要なことは、その経営形態が民営・公営の如何を問わず、如何に公的補助を経営マインドをスポイルすることなく、むしろ経営的インセンティブとなるような巧妙なる方策を注入していくかであ

イギリスの都市行政Ⅱーロンドン都市交通経営史ー

第11表 ロンドン地下鉄株式会社経営収支

単位 百万ポンド

区 分	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
運賃収入	366	340	370	401	432	462	531	559	589
非運賃収入	19	18	20	24	28	30	31	33	32
収入合計	385	358	390	424	460	492	562	592	621
運営支出	388	316	320	336	378	462	560	576	599
運営収支	-3	42	70	88	82	30	2	16	22
減価償却 設備更新	135	120	144	131	154	154	189	182	438
運営収支	-138	-78	-74	-43	-72	-124	-187	-166	-416
設備投資	83	72	89	138	135	236	372	299	510
更新投資	60	63	83	68	79	72	87	70	218
資本支出合計	143	135	172	206	214	308	459	369	728

第12表 ロンドン広域交通株式会社経営収支

単位 百万ポンド

区 分	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
営業収入	553	673	711	758	826	905	1015	1066	1096
営業支出	847	770	810	808	847	956	1123	1189	1348
営業収支	-294	-97	-99	-50	-21	-51	-108	-123	-257
経営補助	202	290	254	217	212	233	305	364	622
経常収支	-92	193	155	167	191	182	197	241	365
減価償却 設備更新	82	165	189	171	192	186	222	243	370
合 計	-174	28	-34	-4	-1	-4	-25	-2	-5
資本投資	296	329	340	398	398	525	685	600	789
資本補助	179	198	189	193	169	239	360	202	291

ることを見落してはならない。

この点、ロンドンの都市交通経営の将来を考える上にあっても重要な点なのであり、これまでの対応は必ずしもほめられたものでなかった。

第1に、経営戦略にあつて保守・労働党と、その支配権が変ることによって大きな変化が生じたことである。すなわちGLC支配下の都市社会主義的経営による低料金政策と、サッチャー首相による民営後の高料金政策の対立であつたと極論すればいえる。

1975年のLTE年報は、「3月、11月、それにつづく長い間、GLCによって料金が凍結されたことは、交通経営体にとってかなりの損失を不可避的にもたらした。しかも、運営コストは1974年のインフレのために、より上昇した¹⁾と、不満をのべている。

このようなGLCの社会政策的配慮からの低料金戦略に対しては、その支配下にあつたLTEの経営陣にあつてすら不満が強かつた。その卑近な事例が1981年の25～32%の料金値下げへの反発であつた。LTE1981年の年報は、「このような料金抑制はロンドンの交通利用者の値段を、実質ベースで1969年とほぼ同じ水準に戻すもので、このようなことは20年ぶりのことであつた。その意図は自家用車の増加傾向、首都圏人口減少にもかかわらず、ロンドンにおける公共交通サービスの利用客の着実な低迷に歯止めをかけ、かつ、逆転させた。

料金の切下げにともなつて、公共交通の利用増加は結果的には小さかつたが、ロンドンの都心における自家用車の利用はかなりの減少がみられた。また交通混雑も緩和され、交通事故は疑もなく減つた。

しかしながらこれらの恩恵はロンドン中心部の勤務者・雇用者がより安く、より効率的な恩恵を享受したにもかかわらず、その費用増加の補填というこれら恩恵の結果は、市内居住者たる税支払者 (rate payers) が背負つた。

すなわち都市交通サービスの補助金に対する巨額の負担は税支払者 (rate payers) に課せられることになつたが、一般的な国際的事例に反し、かつ、かなりの程度の不公平であることは疑う余地がない。なぜならロンドン市内交通の主たる利用者はロンドン以外の通勤者・訪問者であるにかかわらず、テム

ズ川北部のほとんどの区 (boroughs) は、歴史的な理由からロンドン交通サービスをまったく受け取らないか、限られた受益しか受け取らないのである。²⁾」と批判している。しかし、L T Eの経営感には経営当事者として収支にこだわるのはやむをえないとしても、やや近視眼的な経営観に傾斜し過ぎているのではなからうか。ことに都心業務ビルの企業負担を全く度外視している。

しかもこのようなG L Cの低料金政策に対して、地方税 (Rates) を直接徴収し、かつ、住民負担としての地方税を課しているロンドン特別区 (Borough) のすべてが、G L Cに賛成だったわけではない。

1981年10月、保守党支配であったブロムリー (Bromley) 特別区は、G L CのRatesから財源を徴収しての低料金政策に対して、違法であるとの司法的訴えを地方裁判所 (Divisional Court) に起した。地方裁判決はG L Cの方針を認めたが、控訴後の控訴裁 (Court of Appeal) は、初判の判決を覆えた。また、我国の最高裁に当る上院 (the House of Lords) では、12月17日にこのようなG L Cの低料金政策は1969年のロンドン運輸法の解釈、ことにG L Cの地方税支払者 (rate payers) に対する受託義務からも違法であると判決した。⁴⁾ G L Cはこの判決に従って、1982年3月21日予算修正し料金値下げ前の水準から33%、値下げ後の水準からは96%という値上げが行われた。

このようなイデオロギー過剰ともいえる料金政策は貴重なる収入を不用意に喪失し、累積赤字の拡大をいたずらにもたらしたのみでなく、社会的混乱を引き起し、経営マインドにもマイナスの効果しか与えなかったであろう。

このようにG L Cによる低料金政策は、経営上問題があり、判決後、是正がなされたが、低料金政策のためその補填財源を地方税に求めることは必ずしも違法とはいえないのではないか。今、1982年度でロンドン特別区がロンドン都市圏行政のためG L C・Metropolitan Policeのためどれ程、地方税を負担しているかをみると、教育737百万ポンド、警察613百万ポンド、消防102百万ポンド、道路100百万ポンド、ゴミ処理51百万ポンド、交通補助218百万ポンドの計1,851百万ポンドである。

一方、インナーロンドン12特別区の財政は612百万ポンド、アウターロンド

ン20特別区の財政は1,429百万ポンドである。アウターロンドン特別区の場合、教育はインナーロンドンと違い自ら財政支出しているのもので、その分895百万ポンドを引くと553百万ポンドとなる。

このようにみても交通補助218百万ポンドは教育費を除くと特別区の財政の3分の1の巨額となるが、教育費を加えると12分の1の額に過ぎない。消防・道路の2倍と考えると、日常生活のニーズからみて費用負担は耐えられない額ではない。

ただグレーター・ロンドンの場合、GLCには課税権はあっても徴収権はなく特別区の付加税のような形で財源調達が行われていた。しかし、GLCは独立の自治体であるので、特別区はそれぞれ独立の自治体で地下鉄財源を均一に負担するのは必ずしも不合理ではない。もっとも政策的には受益に応じて不均一の課税をすとかの配慮が必要であった。日本のように都心の業務法人に対する不均一超過課税方式の方がすぐれているともいえる。

この点、不完全自治体であったGLCが、実質上の交通経営体として課税権を駆使して、交通政策を展開するには限度があった。日本の大都市自治体のように独自の課税権をもつか、内部に区をかかえていても行政区に過ぎないかのいずれかの特権、利点を有していたとしたら、GLCの低料金政策も市民感覚として受益・負担の直接的関係が実感として受け止めることができ、不必要な反発・法律上の疑問点をひき起すこともなかったであろう。

ただ運輸省の所轄にロンドン広域交通局が入り、政府補助による運営となったとは、如何に経営合理化が浸透したといっても、交通における費用・受益の関係はGLCの場合よりもより、稀薄になったという致命的な欠陥を内包することは否定できないであろう。いいかえれば完全民営化による独立採算制の確立ならばともかく、擬制的民営化、擬似的独立採算制は、常に政治的介入、経営的破綻の危機を孕んでいるといえるのである。

<注>

- 1) London Transport Executive '75 annual report p4
- 2) London Transport Executive '81 annual report p3

3) cf. I bid p5

4 都市交通経営原則の混乱

ロンドン都市交通経営の不幸はこのように経営政策の基本が、政党の交代によって大きく動揺したことであるが、同時に経営原則も必ずしも明確でなかったことである。

それが経営政策として第2の問題である。すなわち経常収支悪化にどう対応するかであり、その傾向は第1表にみられるように1960年代後半から構造的なものになっていた。1969年法は、経常収支にあって欠損を生ずることのないよう料金収支から十分な収入をあげることを定めていたが、1973年には破綻してしまった。

1969年法も単に効率的、経済的経営を求めているだけでそれ以上のものはなかった。ロンドン交通局(Executive)も、コストベネフィットの手法による経営評価を試みたが、その決手を見出すことができなかった。

1970年代からロンドン交通局が公共交通への支持を強く求めて駐車制限、パークアンドライド方式の拡大を提唱していったが、政策的展開はなされなかった。問題解決として短絡的な財政支援がつけられたが、「交通局自身はとめどない支援を求めているのでなく、反対にコストベネフィット近接手法による有効な指標が、多様な支援をともなった効率性を定める潜在的要素となりうるのである¹⁾」と、より明確かつ科学的方針の設定を求めている。

このような経営陣の意向にもかかわらず、経営補助に対する明確な方針は遂に打出されることはなかった。第8表にみるようにGLC時代の交通局の経常収支の赤字に対しては、それを全額補填する方針であったが、減価償却・設備更新費などの追加支出をどうするかは、いわば赤字のたれ流しであった。しかも、これも一貫した財政援助策がとられたわけでない。

一方、民営後の交通企業体への財政補助は第12表にみるように、減価償却・設備更新費も含めて単年度赤字は解消するという方針となっている。この点、交通経営体側にとってはのぞましい補助制度となっている。

しかし、このような補助の仕方は、いずれにしても都市交通の構造的赤字と経営的赤字を明確に区分していないので、どうしても経営マインドをスポイルしかねない。むしろ形式的にせよ高齢者、障害者などに対する社会政策による政策的減収という構造的赤字にもとづく補填策を、より表面的に打ち出して財政援助の策定根拠として、社会的にも周知さすべきであったが、20年余の年報にあってもこれらに触れられることはなかった。

一方、新線建設費についての財政補助をどうするのか、原則は政府75%であったが、1970年ピカデリー・ライン (Piccadilly Line) の延長について、GLCは25%の追加補助を認めた。

新線建設は多分に政府・GLCなどの政策決定もとづき、都市開発・整備の手段としてなされるという政策的色彩を濃厚にもっている。いわば経営的視点からは新たな赤字要因であり、決してベターな選択でない。

ことに今度のジュビリー線 (Jubilee Line) の延長などは、不動産市況の低迷に喘ぐドックランド開発公社の救済という感が深い。しかも建設起債の償還能力からみても100%補助とするのか、超過課税などによる償還財源の確保などの対策がとられるのか、財源対策の曖昧なままに建設着手されている。

要するに運営収支・資本収支ともに赤字要因をかかえながら、単年度の運営を続けており、長期的展望はないといえる。この点日本の大都市交通も同じではないかという指摘が当然に予想される。しかし、日本の場合、東京の営団路線を除いて大都市自治体の経営であり、交通と都市政策的効果とか財政的施策との関連性はきわめて深い関係をもっている。

市内法人に対する超過課税による建設財源の調達、高齢者無料化に対する費用支弁など、都市自治体を中核とする交通経営体への補助システムは、中央政府による補助に比してより政策的効果、利益還元をともなったシステムとなっている。すなわち都市自治体が経営母体であるために、経営レベルをこえた政策レベルの展開が可能である。

卑近な事例でいえばデベロッパーとして、都市自治体は地下鉄延伸によって直接的な開発利益の吸収という利益があり、その見返りとして交通建設補助を

なすというcost-benefitの関係が容易に成立するのである。

第3に、料金減免政策が社会的政策として導入されたが、必ずしも一貫した方針にもとづいていなかった。たとえば1972年の料金改訂をみても14~17歳の学生半額割引制度は廃止されたが、代わって高齢者・障害者へ割引制度が、ロンドン特別区(Borough)などが交通局(the Executive)への補償を理由に採用された²⁾。

また、1973年にはオイルショックによる原油の値上がりで、バスは大きな予期せざる支出を強いられ、赤字幅が拡大したが、収支を均衡さすため10百万ポンドを次年度に繰越し、その補填のための基金を財政支援のため新設することをGLCは決定した。しかし、そのような苦しい財政の下にあっても、高齢者に対するピーク時外の無料化を認めている³⁾。

運営補助はこのように社会政策としての運賃減免の減収補填として一応の基準をもっていたが、先にみたように1975年にインフレ対策としての料金抑制に対する補償的補助金の導入は、不明確な補助基準をさらに混乱さす要因となったといえるのではなからうか。

すなわち社会政策として料金減免・低料金は、社会政策としてはプロパーの価値を有することは否定できないが、それが都市交通経営体に与えるプラス・マイナスの影響を十分に考えて導入すべきである。そのためには一貫した政策が必要であり、補助基準も明確でなければならないのである。

第4に、このような基本的政策・経営の不安定性、そして不満足な運用に対して、個々の経営施策としては、それなりの成果・実績をあげる経営努力には注目すべきものがある。

その1つは、経営方針の科学化ともいうべき戦略化である。長期計画にもとづく経営効率化・健全化の方針が、ようやく浸透しつつ感がある。「Statement of Strategy 1991~1994」「Making Vision into Reality」などLRTの外部向けのパンフレットにも長期経営改善計画が主体となっている。もちろん内部向けには合理化5ヵ年計画などの策定にもとづく作業がつけられている。

「Making Vision into Reality」(LUM1992年)によると1992年から1997年の5ヵ年間に収入増と経費削減で500百万ポンドの生み出し、設備投資に充当する方針を固めている。また、2004年には補助金を零ベースにして、独立採算制を名実ともに確立する計画となっている。

これらの経営健全化計画は恐らく水泡に帰するであろうが、経営が今後とも長期的展望の下になされることはのぞましいことである。さらに個々の経営的対応にあっても、次第に浸透・拡大されつつある。

その2は、交通経営の市場サービス化への対応である。先にみたようにロンドン都市圏の人口は増加していない。そのため自家用車などに対抗して、如何に大量交通機関としての魅力を開発し、市民ニーズに対応するかである。

1972年には利用客ニーズ調査として市場調査(Markets Research)を実施し、ミニバスなどの導入を図っている。さらに利用客としての観光客の伸びに着目し、フリーチケット(Go-as-you-please)としてのOne day ticketなどの割安切符の発売に力を入れてきた。そして近年では質の向上としての新車の導入、エスカレーターの増設、駅の美化、待ち時間の縮小などに力が入れている。

3つは、1980年の企業体への改組以降、民営化の潮流に沿って、人員・コスト削減が行われたが、その手段としてバス整備会社・LRT(Bus Engineering Limited)を設立し、外部受注者との強制競争入札制度によって効率化を進めていったことである。

また、契約バス制度も同じ発想で、1987年の実績では、全バスルート⁴⁾の10%に当たる16.8百万マイルが入札にかけられ、LRTのLondon Buses Limitedが63%受注したが、13%は民間が受注に成功している。なお残りの24%は入札結果の審査中となっている。

4つは、非運賃収入の確保・増大である。第13表にみられるように、サービス事業・開発事業で40百万ポンドの純収益がある。ことに注目されるのは開発事業で地下鉄駅舎の上部を都市開発して、ビル建設による床面積の販売・賃貸によって収益を確保している点で、この点、日本の都市交通よりも進んでいる

第13表 地下鉄付帯事業収入

単位百万ポンド

区 分		1989 実績	1990 予算	1991 計画
賃 貸 サ ー ビ ス 事 業	賃 貸 収 入	22.11	22.80	26.10
	業 務 ビ ル	11.22	9.80	10.40
	小 売 店 舗	10.12	10.50	11.20
	自 動 販 売	0.11	0.40	1.00
	自 動 写 真 機	0.33	0.30	0.30
	電 話	0.55	1.70	1.70
	そ の 他	-	0.10	1.50
	広 告 収 入	18.48	19.30	20.00
	そ の 他	5.28	5.01	4.15
	計	45.87	47.11	50.25
	小 売 店 舗 管 理	0.55	0.80	0.90
	そ の 他 管 理	1.65	1.30	1.35
	広 告 収 入 支 出	5.50	6.50	7.10
	そ の 他 支 出	4.73	4.50	3.60
計	12.43	13.10	13.00	
純 収 益	33.44	34.01	37.30	
開 発 事 業	開 発 販 売 収 入	16.50	47.00	11.00
	開 発 費 用	6.05	7.00	3.00
	純 収 益	10.45	40.00	8.00

資料 Monopolies and Mergers Commission
London Underground Limited Cm 155 June 1991 308頁

といえよう。

ロンドン都市交通経営の将来は、決して明るくない。バスに関しては自家用車に対する決定的規制がなされない限り、スピードの回復、利用客の増加はむずかしいだろう。

地下鉄についても事情は同じで、飛躍的な乗客の伸び、経費の削減は期待できないだろう。さらにジュビリーライン (Jubilee Line) の延長工事に政府

が踏み切ったことは、ドックランド (Docklands) などの危機に立つデベロッパーにとっては救世的事業といえるが、地下鉄経営にとって大きな赤字拡大要因となるのではなからうか。建設費18億ポンド (約3,000億円) の75%を政府が負担するにしても、地下鉄株式会社が仮に25%負担するにしても4.5億ポンド (約750億円) は、金利だけでもかなりの負担である。

グリーンパーク (Green Park) からストラッドフォード (Stratford) の延長16kmの路線であるが、テムズ川の下を4回も横切る難工事であり、コストの高い新線である。しかも経営的には沿線人口はそれ程、多くはない。したがって通勤客だけでなくドックランドに余暇施設を立地さすなどの交通発生源対策が必要ではなからうか。しかも一部はドックランド新交通 (Docklands Light Rail) との実質上の並行路線となる。経営的に過大・過剰投資であり、政治路線ともいえないこともない。

このようにロンドン都市交通の経営を地下鉄を20年余にわたって分析してきたが、個々の経営戦略に大きな誤りはなかったにしても、マクロの経営戦略は貧弱である。しかも全体としての経営原則の一貫性がなく、政治的配慮によって経営方針が大きく揺ぐという不幸があった。

民営後、政治介入がなくなったかといえると、必ずしもそうではないのではなからうか。ジュピリーラインの延長は日本の整備新幹線と同じような政治がらみの決定にみえるし、また、赤字補填・建設補助をめぐって、政治的対応から免れることはできないであろう。

したがって内部経営環境の整備もさることながら外部環境の整備としての補助政策の明確化とか、都市交通の都市政策的役割、いいかえれば費用効果などの政策的効果が十分に理解され、経営的財源を都市税源のなかに見出していかなければならない。この点、ロンドンの都市交通のみでなく世界的にその研究不足は否定できないであろう。

<注>

- 1) London Transport Executive'82 annual report p 8

- 2) cf London Transport Executive'70 annual report p 9
- 3) cf London Transport Executive'70 annual report p 6
- 4) cf London Regional Transport'87 annual report p18

[参考文献]

- Ministry of Transport *Transport Policy* July 1966 Cmnd 3057
Ministry of Transport *Public Transport and Traffic*
December 1967 Cmnd 3481
Ministry of Transport *Transport in London* July 1968 Cmnd 3686
Department of Transport *Public Transport Subsidy in Cities*
November 1982 Cmnd 8735
Secretary of State for Transport *Public Transport in London*
July 1983 Cmnd 9004
Department of Transport *Buses* July 1984 Cmnd 9300
The Monopolies and Mergers Commission *London Transport Executive*
February 1984 Cmnd 9133
Monopolies and Mergers Commission *London Underground Limited*
June 1991 Cm 1555
London Research Centre *Paris London : A comparison
of Transport System* 1992 HMSO

違法駐車等防止条例 21世紀福祉ビジョン

違法駐車等防止条例

1. はじめに

近年、違法駐車や住宅地の道路を夜間に車庫代わりに自動車が占有することなどが重要な社会問題となっており、各都市とも対策に苦慮しているところである。

神戸市においても全世帯アンケート調査で最も要望が高い問題となっており、その対応には多様な方策が求められている。

このような中、東京都武蔵野市において、平成2年10月1日より違法駐車防止条例が全国で初めて施行され、政令指定都市においても平成5年5月に川崎市において施行されるなど同様の条例を制定する動きが続いており、神戸市においても改正された道路交通法の施行に合わせ、平成6年5月10日に「神戸市違法駐車等の防止に関する条例」（以下「条例」という。）が施行された。以下、神戸市の条例を例として、その内容と特色をみていく。

2. 条例制定の経緯

違法駐車問題に対する対策は警察における道路交通法及び自動車の保管場所の確保等に関する法律（いわゆる車庫法）による取締りが行われている他、神戸市においても違法駐車の原因のひとつとされている駐車場問題に対応するため公共駐車場の整備、駐車場附置義務条例による駐車場の確保等のハード面における施策が行われている。

条例は総合的な駐車対策の一貫として、平成3年10月の神戸市駐車対策懇話会の提言を受け、市内の違法駐車実態調査等を踏まえ検討を重ねてきたもので、ソフト面からの対策として制定された。

3. 条例の内容

条例は、全12条で構成されている。第1条では、その目的を規定しており、その達成手段として、違法駐車等を防止することにより、直接の目的として、道路が公共の施設として、広く一般交通の用に供されることを確保することを定め、次に究極的な目的として、市民の安全で快適な生活環境の保持及び向上に資することを定めている。

第3条から第5条では、市長、市民、事業者の責務を規定しているが、条例により違法駐車等防止の事務を地方公共団体の責務とした意義は大きいといえる。

第6条から第11条については、具体的な施策を規定している。市長は、違法駐車等が著しく多いため、一般交通その他市民の生活環境に重大な支障を生じ、緊急に措置を講ずる必要があると認められる地域を違法駐車等防止重点地域として指定することができ、その指定に際しては関係地域住民及び関係団体からの意見の聴取及び関係行政機関との協議を要すること並びに重点地域を指定した旨を告示することとしている。重点地域における措置としては、具体的に

は警察署長その他関係行政機関と連携して、違法駐車等をしようとする者又は現にしている者に対する指導及び啓発活動をおこなうこと。違反して駐車している車に対して、当該自動車等の移動を要請する標章を取り付けること。駐車施設の位置等に関する情報の提供を行うことなどが規定されている。

また、市長は、違法駐車等により一般交通その他市民の生活環境に支障を生じさせていると認められる地域であって、地域住民が自主的に違法駐車等の追放運動に取り組もうとしている地域、又は現に取り組んでいる地域を違法駐車等追放推進地域として指定することができ、指定の手続きについては重点地域指定の手続きを準用している。重点地域については都心、副都心の商業地域を想定しており、推進地域については住宅地を想定している。これらの地域に指定されたときは、警察署長その他関係行政機関に対し、市長は、違法駐車等を防止するための必要な施策を、他の地域に優先して協力要請することができる。また、推進地域等に対する助成その他の援助についても規定している。

4. おわりに

条例は、ドライバーのモラルの向上を求める規定が中心で罰則を規定していないため、実効性を疑問視する声もあるが、重点地域では、交通指導員と警察が連携を図りながら、警察が直接、道路交通法などを適用し、集中的な取り締まりを行うことや、推進地区においてもボランティアと警察が共同で巡回パトロールを行い取り締まりを行うことなどで実効性を担保している。この取り締まりについては、他都市で対象地域の商店街が、条例施行後、厳しすぎると

して緩和を求める要望書を市に提出した事態もおこっている。

違法駐車等防止条例は、平成6年3月末現在で96市4特別区42町が制定しているが、各自治体の単独事業で予算的な制約があるため共同で国庫補助を求めていくことや条例の施行を契機に違法駐車防止を市民運動まで高めていくことが必要であり、今後、条例を用いた違法駐車防止運動の展開が注目されるところである。

21世紀福祉ビジョン

1. 背景

総務庁の発表した平成5年10月現在における推計人口によると、日本の人口増加率は前年比0.25%と戦後最低を記録。総人口の年齢別内訳では、14歳以下の「年少人口」の比率は16.7%と過去最低を更新。逆に65歳以上の「老年人口」の比率は13.5%と最高を更新し、人口の高齢化が一層進行していることが明らかになった。

このような状況のなか、21世紀の本格的な高齢化社会における社会保障制度のあり方を検討してきた高齢社会福祉ビジョン懇談会（厚相の私的懇談会、宮崎勇座長）が、「21世紀福祉ビジョン」をまとめ、平成6年3月28日、大内啓伍厚相に提出した。

2. ビジョンの要旨

(1)基本理念

目指すべき福祉社会像としては、高福祉・高負担型福祉社会（公的保障中心）でも、低福祉・低負担型福祉社会（自助努力中心）でもない、公民の適切な組合せによる適正給付・適正負担という我が国独自の福祉社会の実現を目指す。

(2) 社会保障の基本的在り方

① 公平・公正・効率的な制度として、社会経済の構造変化に対応した再構築が必要。

② 年金制度の安定化、医療制度の安定化・効率化を図り、高齢者介護や児童対策の充実で福祉水準を引き上げ、年金、医療、福祉の給付バランスを5対4対1から5対3対2に転換。

③ 「自立と相互扶助」を地域において具現するものとして、地域を基盤とし、個人や地域組織・非営利団体、企業、公共団体が重層的に支え合う地域福祉システムを構築。

(3) 主要施策の今後の進め方

① 豊かで楽しい老後の暮らし

・ 高齢者自らが様々な場面で活躍し、社会も支援するシステムづくりが必要。

・ 公的年金制度の長期安定のための高齢者の就労意欲を促進するような制度への改革の推進や年金制度一元化などによる制度の安定基盤の確保。

② 一人一人の健康を守る保健医療サービスの充実

・ 保健・医療・福祉の連携を強化し、総合的なサービス供給体制を目指す。

・ 高齢化に伴う医療需要の変化に対応した、医療施設機能の体系化、在宅医療の推進等、地域医療供給システムの整備、効率化を推進。

・ 病院等の近代化、マンパワー確保、研究開発の推進など医療基盤の整備に併せて、医療保険制度の安定的維持、給付と負担の公平化、効率化を図る。

③ いつでもどこでも受けられる介護サービス

・ 高齢者保健福祉推進10年戦略（ゴールドプラン）を大幅に見直し、新ゴールドプ

ランを策定。（施設・在宅サービスの大幅改善）

・ 誰もが身近に必要なサービスを手に入れることのできるような介護システムの構築、介護を支える人づくりの推進、介護休業制度など、関連諸分野も含めた、総合的介護政策を展開。

④ 子どもが健全に育っていく環境づくり、安心して子どもを生育てられる社会的支援体制の整備。

・ 子ども自身が健全に成長していくような環境づくりと、子育てを家庭だけでなく、地域や社会全体で支えていくようなシステムをつくりあげていくことが重要。

・ このため、子どもが豊かな人間性を育てるような家庭や社会の環境づくりを推進、また仕事と育児の両面を支える対策の総合的推進、さらに、子育ての知恵や知識が伝承されるようなシステムや、子育て中も文化や社会活動から隔絶されないような基盤整備も重要。

・ さらに、今後子育てを社会的に支援していくための総合的な計画（エンゼルプラン）を策定することも必要。

(4) 雇用政策、住宅政策、教育政策等関連施策の充実・連携強化

・ 高齢者、障害者、女性が働く意欲、能力を十分発揮できるような雇用システムや、育児・介護と両立し得る雇用システムの確立。

・ 高齢者・子どもを持つ世帯などのための住宅対策の充実。

・ 高齢者、障害者、子どもたちが共に安心して暮らすことのできるまちづくり、交流の促進、生活や文化の伝承。

・ 子どもの自立と創造性を育むような教育

システムの確立。

(5) 社会保障の負担の在り方

① 給付と負担の将来規模

・活力ある高齢社会の実現を図るためには、自立と連帯を基礎として、国民の誰もが自分の負担をしていくことが必要。適正な給付を適正な負担により実現するという基本的考えに立って努力。

② 社会保障の財源構造の在り方

・社会保障給付費の伸びと経済成長の間ギャップを、税、保険料負担者と受益者との間で分かち合いつつカバーしていくという基本ルールの確立が必要。

・社会保障の財源構造の在り方についてはア) 社会保険料負担中心の考え方は、基本的に維持。

イ) 税収が不安定なものとなるおそれがあり、特にサラリーマン層の負担が過重なものとなるおそれがある直接税のウエイトが高い現行税体系から国民的公平性が確保されるような財源構造の実現を図っていく必要がある。

ウ) 福祉財源としての目的税の導入は、絶えず税負担増を図る必要があること、給付やサービスが制約されるおそれがあることなどの問題があり、慎重な対応が必要。

エ) 間接税の増収措置が講じられる場合、一定程度を社会保障の経費に充当する考え方も検討に値する。その場合当面は、介護対策の充実等に当てていくことが適切。

オ) 受益者負担についても、低所得者への配慮を加えつつ、公平な負担ルールの確立が必要。

(6) 社会保障実施上の留意点

<略>

3. 課題等

厚生省の推計によれば、2025年には65歳以上の高齢者は1.9倍になり、介護が必要な高齢者は2.6倍にも達する。また、出産・子育て期の女性が働く割合は、現行の5割から7割程度に上昇する。この推計をもとにビジョンでは、現在の年金、医療中心の社会保障の給付構造を、介護や少子化への対応としての児童対策などの福祉重視型に転換することを宣言した点は注目に値する。一方、国民の負担が大幅に増えるのは避けられず、将来の国民負担率（社会保険料と税負担の合計が国民所得に占める割合）は、50%を超える可能性が高い。国民負担率については、行革審の答申などで「50%以内に抑える」とされており、今後、受益者負担の割合をどうするかという点についても検討が必要になる。国民への負担増ばかりでなく、行財政改革を推進し、政府自らも痛みを担うことが必要である。今後はビジョンをどう具体化していくかが課題となるが、実現にあたっては「たて割り行政」を打破した全省庁一体となった取り組みが不可欠である。

神戸都市問題研究所
鉄道文化研究会

第1章 都市と鉄道との関係

1 都市交通への対応

都市圏における交通は、電車・自動車のみでなく、船舶・飛行機など多岐にわたる。特に重要なのは鉄道交通と道路交通であるが、戦後、道路交通の飛躍的発達の下に、鉄道交通は伸び悩んだ。

しかし、都市活動をみると、鉄道交通なくしては、成立しえないのである。それは通勤交通をみれば如実にわかる。にもかかわらず現在の市場メカニズムによると、鉄道交通に比して、道路交通の方がはるかに有利な状況にあり、公共メカニズムによる経済的マイナス費用の負担、経済的プラス効果の吸収という点にあっても道路交通の方が恵まれている。このままでは自動車の普及、鉄道利用者の減退、鉄道交通の衰退という悪循環を辿りかねない。

したがって都市交通におけるバランスある発達のためには、都市交通における新しい認識にもとづく、鉄道振興対策が必要となる。

その第1が、鉄道建設への政策的支援として、構造的赤字要因とされる資本負担を軽減するため、財政支援を拡充することである。開発負担金制度、特別建設基金、低利資金の調達などである。さらに間接的な方策として第三セクターによる出資金などの無利子資金の調達などである。

その第2が、鉄道経営への経営的対応として、管理的赤字要因とされる経費負担を軽減するための管理コストの削減を図るという消極策のみでなく、積極的対応としていわゆる自己財源 (self-generated revenue) の創造を図ることである。付帯・関連事業で、駅舎内のサービス業務、沿線の不動産事業などである。

第3が、都市づくり・都市生活の全体と鉄道経営との連携の強化による戦略的経営策による安定化である。反対交通、昼間交通、非定期客交通などの創出のための余暇・文化施設の建設、文化イベント・生活サービスの提供などである。

このような都市鉄道対策は民営・公営交通といった交通企業サイドのみでは限界があり、公共デベロッパーを背景とした都市自治体が、最も恵まれた立場にある。それは公共活動

と企業活動の双方を融合させることによって、強力な総合的政策を展開することができるからである。

神戸市の事例をみても、第1表にみられるように、広汎かつ強力な対応がとられている。宅地開発負担の鉄道の適応、各駅にみられるショッピングセンターの建設、大学誘致・スポーツ施設の沿線立地である。

そしてこのような方式はアレンジしていけば民間企業にあってもかなり導入余地があり、将来は官民連合方式によって、さらに困難なケースでも鉄道建設・経営を可能としていくことになるであろう。

第1表 神戸市における鉄道対策

類 型	内 容
財 政 シ ス テ ム	宅地開発負担、一般会計出資金、低利融資
付 帯 ・ 関 連 事 業	駅前ビル、パークアンドライド駐車場
沿 線 開 発	ニュータウン、教育施設、インダストリアルパーク
利 用 客 誘 発	文化イベント、観光施設、社会施策（老人パス）

すなわち、これまでの都市鉄道をみてみると、建設面にあっては公共セクターが、その公権力的権限を背景にして、負担金の導入とか都市開発との連携によって、長所を発揮し実績を築いてきた。

しかし、一方、都市交通の経営をみると、私鉄が付帯・関連事業への進出、鉄道グループの複合企業化などにあって、長所をいかし、実績を築いている。

今後はこのような公私セクターの長所・政策をそれぞれ相互に交流・導入しながら、都市交通の建設・経営に対処していくことが求められる。そしてその萌芽は、第三セクター方式・利子補給方式となって、既に実施されている。

このような公私連携という点からみると、神戸市は株式会社神戸市といわれるように、外郭団体を活用し、実質的な公私連携を実践している。しかも都市交通における事業分野も活発かつ広汎である。

ことに神戸市の場合、地下鉄西神線、ポートアイランドのポートライナー、六甲アイランドの六甲ライナーにみられるように、沿線の開発用地を公共デベロッパーとして大半、所有し開発することによって、開発利益を社会的に吸収するという水準の高い交通政策を展開することができた。

もっともその背景には神戸市が第2表にみるように、都市経営にあって複合経営体としての実績をもっていたことも一因である。たとえば外郭団体方式としての第三セクターに

よって、神戸高速鉄道株式会社、神戸新交通株式会社を発足させ、民間資金の導入、人件費の適正化などによって、思い切った交通経営に着手できたといえる。

第2表 神戸市の経営内容

区 分		内 容
資 金 運 用	資 金 調 達	政府資金、公営公庫債、住宅公庫債、市場公募債、銀行縁故債、神戸市・ドイツマルク債、西神開発交付公債など
	出 資 金	関西電力、神戸高速鉄道、神戸商工貿易センター、阪神高速道路公団、阪神外貿埠頭公団など
	貸 付 金	神戸高速鉄道、中小企業等融資、住宅建設資金、フェリー埠頭公社、公害防止設備改善資金など
	基 金	西北神地域等開発基金、土地開発基金、港湾等開発基金など
事 業 経 営	不 動 産 経 営	六甲有馬・摩耶ロープウェー、表六甲・新神戸トンネル、西神戸有料道路、三宮・花隈駐車場、神戸中央冷蔵株式会社、神戸埠頭株式会社、神戸地下街株式会社など
	都 市 開 発 事 業	ポートアイランド・六甲アイランド建設事業、須磨・西神ニュータウン建設事業、住宅供給公社分譲事業、三宮・新長田市街地改造事業、西神高速鉄道
	都 市 サ ー ビ ス 事 業	舞子ピラ・タワーサイドホテル、須磨・摩耶国民宿舎、ひよどりごえ総合墓園、海づり公園、神戸デパート、市民生協共済事業、サン舞子マンション、西神CATV、舞子ゴルフ場
	イ ベ ン ト ・ 商 品 開 発 事	ポートピア'81、ユニバーシアード、フェスピック、ファッション・ショー、神戸ワイン、神戸チーズ

2 都市交通への認識

都市交通に対する政策対応・経営戦略は、一応、先にふれたとおりである。問題はこのような対策が教科書どおり、的確に行われるかどうかである。

都市交通の建設・経営は、どのような万全の対策を注入しても、事業収支としては赤字である。この赤字をどう考えるか、いいかえれば事業経営の赤字としてマイナスの評価を下してしまうか、仮に事業経営収支としては、赤字であっても、公経済全体、または複合

経営体全体の収支として、他の黒字部門と相殺して、収支均衡とみなすかどうかである。

すなわち都市交通における全体的収支からの観点に立脚することによって、都市交通に対する建設政策、経営戦略も、より有効なものを立案、実施することができるのである。

都市交通建設・運営の効果としては、第3表の如くなる。事業経営効果のポイントは事業収支は赤字であっても、都市全体としての財政収支は決して赤字ではないといえる。

間接波及効果は大量交通としての鉄道交通がもたらす都市へのメリットである。ことに開発と鉄道建設をセットすることによって、秩序ある高密度の開発が可能となり、全体としての基盤整備コストは低くなる。

第3表 都市交通の政策的効果

区 分	効 果 の 内 容
事業経営効果	開発利益吸収効果（開発負担金、駅前区画整理） 税増収産出効果（固定資産税アップ、市民税の産出） 社会資本節減効果（道路投資抑制、市街地整備）
間接波及効果	地域振興効果（ニュータウン、工場団地、新産業創出） 空間秩序効果（スプロール防止、再開発の促進） 社会開発効果（公害・事故の抑制、社会的弱者の保護）
都市再編成効果	都市空間構造の再編成（都心一極集中の是正・インナーシティの活性化） 都市社会構造の再編成（共益社会の拠点形成・複合経営の形成） 都市文化構造の再編成（文化産業の創造・生活関連産業の創出）

さらに今日、どの都市にも迫られている構造再編成という政策課題にあって、鉄道建設と都市再開発をドッキングさせることによってはじめて可能となる。さらにその再開発を拠点として、新しい都市・生活文化の創造を、鉄道企業が担っていくことが期待されるのである。

都市交通建設・経営による具体的効果を、ニュータウン開発や海面埋立事業におけるケースを想定してみると、次のような点が考えられる。

第1に、直接的事業収支効果として、事業経営効果がある。交通企業体は赤字であるが、公経済全体としては次のような点を考慮に入れる必要がある。

1つは、開発負担金を導入することで建設コストを抑制できることである。仮に負担金が支払われなくても、開発事業会計の黒字として、一般会計へ繰入金として支払われ、結果的には市という全体会計のなかでプールされていることになる。

会計処理としてはこのような開発負担金は経営安定基金として、交通会計に積立てられ

ているケースが多い。

2つは、固定資産税などの税増収効果があることを見落してはならない。交通機関の建設の如何を問わず、都市はスプロールしている。学校・下水道・街路などの整備が要求される。

しかし、鉄道がない場合、スプロール開発となり、地価は通常1割低い。すなわち固定資産税収入は1割少ない。鉄道以外の公共投資・サービスが全く同じであることを考えると、鉄道建設によって自治体は1割の増収を確保したことになる。要するに1割分は、鉄道への財政援助資金として充当しても収支勘定は合うことになる。

さらに都市にはこのような都市施設整備の目的税的税目として、都市計画税とか事業所税が存在する。これらの税収は本来、交通施設基金として積立てられてしかるべきで、横浜・仙台市にあってはそのような処置がなされている。

3つは、社会資本の節減効果が発生していることも算入していくべきである。ことに道路建設費の削減に大いに寄与する。さらに駅前広場整備など、新線建設の場合は同時施行されることによって、秩序ある都市づくりへの貢献度は大きい。

第2に、このような直接的な事業収支効果のみでなく、間接的な政策的効果があることで、これらの効果は波及効果となって、都市経済コストの抑制、収入の増大をもたらしめているのである。

1つは、地域振興効果があげられる。都市成長は道路の建設によっても可能である。しかし、都市圏にあって本格的な高度の開発をなすためには、鉄道建設に支援された公共デベロッパー方式が、最適の手段である。

それは神戸市の西神開発、ポートアイランド開発に如実にみられる。大規模なニュータウン・工場団地の建設、コンベンションセンター、学園都市などの拠点開発など、計画的

第4表 地域振興効果

区 分	内 容
経済規模拡大効果	企業進出用地の提供、人口定着用地の確保、流通・循環基地の建設、地元経済活動の拡大、余暇空間の拡大
新産業創造効果	ファッション・コンベンション産業の誕生、ハイテク産業の胎動、研究学園都市の形成、余暇産業の成長
構造変革効果	産業構造の変革、都市景観の創造、イメージアップ効果、都市経営システムの高度化、都市社会の共益化

かつ集約的開発による思い切った政策展開が可能となった。それは第4表にみられるような地域振興効果を発揮した。

2つに、空間秩序化効果があげられる。鉄道建設とニュータウンをセットすることによって、都市ははじめてスプロールの開発から免れることができる。

戦後の住宅建設の多くが、戦前の私鉄沿線の“ぶらさがり型”で行われた。これではスプロールの拡大再生産に近い状況である。これに対して新線建設の場合“串刺し型”となった。ニュータウンの中心地に駅をつくることによって、市街地形成の方向づけを行った。

このような空間秩序は、交通施設のみでなく駅前センターの整備などによって、水準の高い都市施設・景観をつくりだし、環境改善効果を及ぼす。

3つは、社会開発効果があげられる。具体的には公害の抑制、事故の減少、社会的弱者への移動権の保障、そして安価で快適な交通費である。

自動車と鉄道との基本的相違は、前者が個人交通であるのに比べて、後者は大量交通として、社会的交通手段としての色彩が濃いことである。

さらに鉄道交通は自動車交通のアキレス腱である社会的弊害としての公害・事故などが、極度に小さい。このことはトータルの社会コストとしての分析からみると、鉄道は表面的な費用よりも、はるかに小さいのである。

さらに鉄軌道が未発達のため、やむをえずタクシー、マイカーを利用するケースが多いが、当然、交通コストは大きい。さらに交通弱者にとっては生活権そのものにも影響する。このような福祉効果も見落してはならない。

第3に、都市政策効果が考えられる。これは戦略手段として交通機関の建設・経営をつうじて、今日的な都市構造の再編成効果を狙うことである。

1つは、都市社会の再編成効果が期待できる。交通機関の建設・運営によって、自治体は単なる開発型の公共デベロッパーから企業型の複合企業体へと発達することができる。

またこのような都市経営・空間・文化の再編成の効果によって基金設定による新しい共益・共生社会の形成をめざそうとする活動拠点・システムづくりを図っていくべきである。

2つは、都市空間の再編成効果である。これまで郊外のニュータウン開発などにあつて、郊外型地下鉄は威力を発揮してきたが、今後、海面埋立地からさらにウォーターフロント、インナーシティの開発などにあつて、交通手段の新設という強力なテコ入れによって、新拠点を形成することができる。

3つは、都市文化の再編成効果である。このような都市経営・空間の再編成を背景にして、交通企業体がターミナルビル・再開発ビルの経営、さらには沿線開発を通じて、新しい都市文化の担い手としての活動分野を拡大していくことが期待される。

第2章 都市交通の建設・経営の現況

- 1 交通建設の現況 〈省略〉
- 2 交通建設費の状況 〈省略〉

第3章 交通経営の展開

- 1 交通経営の状況 〈省略〉
- 2 付帯・関連事業の状況 〈省略〉

第4章 複合的交通事業の形成

1 沿線開発・事業の状況

交通事業を考えてみると、新線建設をためらうのは、沿線人口が少ないことである。すなわち都市圏以外では、地下鉄のみでなく新幹線といった長距離機関でも収支見込は立たない。

それでも整備新幹線などの方式で建設されているのは、政治的さらには地域開発といった政策的要請にあることは否定できない。しかし、交通機関の経営をある程度、軌道に乗せていくためには、都市圏とか沿線人口に恵まれた地域にあっても、意図的な沿線開発によらなければ経営赤字は必至である。

すなわち交通事業の経営には、内部経営努力、経営形態の最適化、建設コストへの財政支援といった安定化対策とともに、交通機関を都市づくりとか、都市経営、さらには都市政策のなかにとり込んで、沿線開発と連携してすすめることが、きわめて重要となってくる。

このような事例の典型として、神戸市のポートアイランド線の事例があげられる。沿線用地は海面埋立地であり、百パーセント神戸市の公有地である。しかも、新開発の海上都市として、一から都市施設の建設さらには、都市としてのイメージアップすら要求された。

(1) 新交通ポートアイランド線

ポートアイランド線を経営する神戸新交通株式会社は、第三セクターといっても、神戸市の交通局と財政的には同一視され、その経営破綻は何んとしても回避しなければならない。そのため神戸市はポートライナーの経営を当初から視野に入れて、心憎いばかりの施設整備による沿線開発を行ってきた。

第1に、開業当初のポートアイランド博の臨時収入が大きい。博覧会期間中の乗客数は約2,090万人（1日当り11万6,000人）である。第13表の収支の推移にみられるように、56年度収入は57年度収入よりも18億円の増収となっている。これは乗客の伸びなどを補正すると約20億円のポートアイランド博の臨時収入と推測されている。

この20億円の臨時収入のうち、少なくとも15億円は純増益で、利子負担をそれだけ少なくし、20年で約30億円となり、元利合計で約45億円の累積赤字解消に貢献している。

第2に、ポータルライナー沿線の施設立地によって、反対交通量、非定期客など、交通経営にとってのぞましい交通量の発生、交通パターンをつくりだした計画である。ポータルライナー沿線に立地したホテル、病院、コンベンションセンター、総合体育館、ポートピアランドなど、大量の入場者を一時に輸送していくためにはどうしても鉄軌道による手段が不可欠である。

ポータルライナーはこのような施設側の要求に応えたのみでなく、バスに比して市外者にとってわかりやすい大量交通手段として、施設利用客の増加につながっていった。ポートピアホテル、ポートピアランド、青少年科学館など、ポートアイランド内の施設は、ポータルライナーによって大きなメリットを受けているのである。

しかし、一方、ポータルライナーはより大きなメリットを受けている。第6図にみられるように、一般の私鉄と比べて、定期・非定期客の比率が1対2と逆転している。このことは沿線に集客施設のない中・北埠頭駅の乗車人員は第23表のように他の島内駅に比べ、少ないことによってもわかる。

第23表 ポータルライナー(ポートアイランド線)
1日平均駅別乗車人数

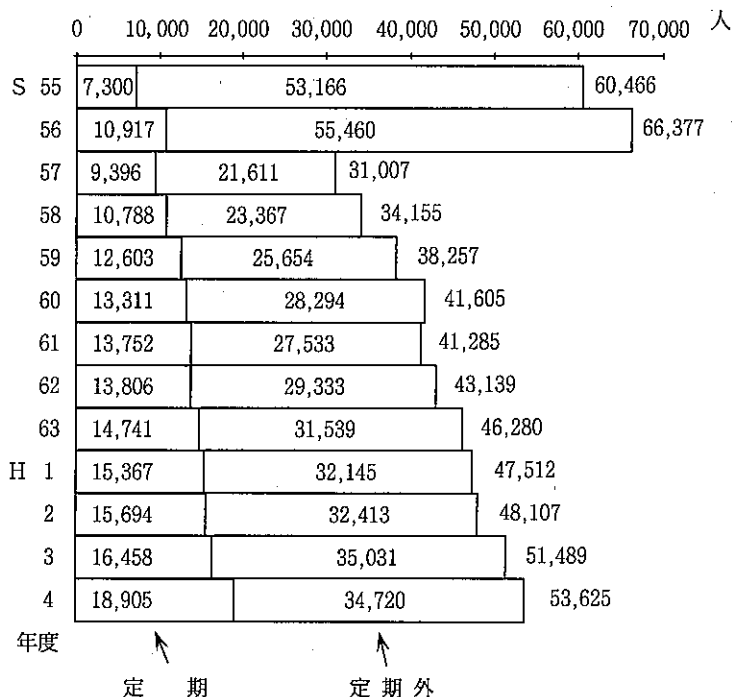
(単位：人)

駅名	2年度	4年度
三宮	24,572	27,523
貿易センター	724	1,054
ポートターミナル	371	982
中公園	2,930	4,711
市民病院前	4,867	5,712
市民広場	6,298	5,133
南公園	4,845	2,972
中埠頭	1,797	3,239
北埠頭	1,703	2,299
計	48,107	53,625

第3の経営戦略としては、施設建設のピッチを早め成熟都市への到達期間を短縮していった戦略である。新設の新交通施設にとって経営を圧迫する要因は何といっても沿線が成熟都市でないことである。いいかえれば開発途上に鉄道経営を開始しなければならない不利である。

ポートアイランドのケースも団地建設が終り、住民の入居が始まった当初は市バスでまかっていた。しかしいつまでも新交通システムの開業を遅らすわけにはいかないし、第一、土地分譲に差支えることになる。そこで分譲住宅をはじめとする交通発生源の施設を短期に建設していった。第6図にみるように新交通の乗客は伸びているが、もし、沿線の施設建設のテンポが遅れるならば、成熟都市への期間が長くなり、それだけ新交通会社の赤字拡大は不可避となる。したがって公共デベロッパーの開発システムは社会資本による施設建設がもつ経営効果を無視してはならない。

第6図 ポートライナー輸送実績（1日平均）



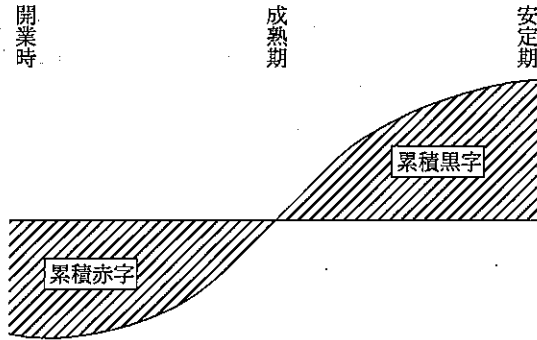
第8図の収支推移にみられるように、開業時から成熟点までは赤字を余儀なくされる。この間、累積赤字が膨らみ、建設利子負担、施設償却圧迫もあり、経営的にはかなり苦しい。

それでも乗客が順調に伸びていけば、償却前の経常収支黒字となりやがて、減価償却後

も經常収支黒字となり、将来、黒字経営が定着する。そしてこの黒字分で順次、赤字を返済していくことになる。第8図にみられる累積黒字・赤字が同面積となり経営安定期に入る。

第7図 ポートライナー沿線施設図〈省略〉

第8図 鉄軌道・有料道路収支推移



しかし、成熟都市までのテンポが遅いと、累積赤字分が大きくなり過ぎ、利子負担によって半永久的に赤字解消は不可能になる。高度成長期はインフレと料金値上げによって、このような悪循環を解消することができたが、安定成長期は自らの経営戦略によって、成熟都市の外部環境を1日でも早く形成していかなければならない。

ポートライナーの経営について憂慮されることは、成熟都市への到達スピードが行政努力によって速かったが、ポートアイランドという限定閉鎖都市であるため利用客の絶対数に限界があることである。第6図にみられるように乗客数は順調に増加しており、平成3年度には神戸女子短期大学の誘致等によって5万人に達したが、6万人の成熟都市へはさらに時間がかかる予測である。

将来、現在すすめられているポートアイランドの拡張工事が完成し、テーマパークの開園などがあると、一気に利用客の増加が期待できるが、そこまで累積赤字が膨らまないようにしなければならない。

このように分析してみると、ポートアイランドと新交通とはともに相乗効果をともないながら、双方にとって大きなメリットをもたらしたといえる。すなわち新交通システムの建設は、ポートアイランドの土地の付加価値を高めたのみでなく、新交通システムとポートアイランド内の施設の相乗効果がみられ、双方にとって事業収支上メリットとして

作用したことである。

このような大規模団地と交通施設の関係につき総合評価を行った神戸市都市計画局『神戸新交通ポートアイランド線評価研究会報告書』（委員長佐々木京大教授・昭和58年3月）は、海面埋立地の造成と交通施設の経営を一体として考えて、施設配置、土地利用などを行っていった計画的・総合的手法を高く評価している。

そのなかでも特に注目されるのは新交通システムの効果として高密度利用を可能にしたことをあげている。もし新交通がなく路線バスのみであれば、島内駐車場のスペースも今より倍以上は必要であろう。それは島内の事業者・居住者のマイカー化をさらに促進させ、神戸大橋の幅員をさらに拡張せざるをえないという無用の公共投資を強要することになる。

また20～30階の高層ビル群の立地を可能にしたのも新交通システムという大量交通機関という便利施設を前提にしてはじめて可能になった。したがって、もしポートライナーがなければ、中密度程度の開発に止まっていたと仮定でき、ポートアイランドの最終的市税収入は123億円と推定されているが、その半分以下の50億円程度に止まらざるをえなかっただろう。

神戸市の公共デベロッパーの素晴らしさは、このような開発にともなうセオリーを教科書どおり忠実に、しかも計画的に事業化していった姿勢・力量である。地域開発と交通機関の密接不可欠な関係、その相互作用による相乗利益という政策効果を、六甲アイランドにあって六甲ライナーの建設によって、全くポートライナーと同じ定石どおりの展開をなしている。

(2) 市営地下鉄西神線

都市交通の経営にとって、以上みてきたように沿線の早期開発、施設立地の最適化が、きわめて重要なポイントを握っている。この点、地下鉄西神線のケースは、このセオリーを教科書どおり展開していった稀なケースである。

海面埋立地と異なり、全部が市有地ではない。しかも反対交通発生源たる業務ビル・コンベンション施設の立地などは容易に求められない。

何よりも未開の荒野を走るのではなく、集落が散在し、開発の波が押し寄せている地区であった。しかし、このような難点、阻害要因を長期的戦略の下に1つ1つクリアしていった。

第1に、沿線の主要開発用地は20年余にわたって、市が先行取得していった。その周辺も公団、組合施行区画整理と、公的・準公的団体によって開発されていった。民間スプロールの開発が懸念されるのは、伊川谷駅1つであったが、ここも組合施行による区画整理事業が実施されることになり乱開発の心配はない。

このことは将来、市街地スプロール化による追隨的社会資本投資を阻止したことになり、財政的なメリットは図り知れない。要するに税収は基準通り支払われるが、支出は開発負担金などで大半はカバーされ、その分、スプロールの乱開発との差益・差損は巨額に達す

るだろう。

第2に、大規模な公的・準公的ニュータウンの存在は、それだけ交通関連の開発負担金の吸収を容易にした。沿線の大半は市の開発団地、ついで公団、組合施行区画整理で、民間スプロールの開発はごく例外的な小規模に止まっている。

しかも新駅は市街化調整区域内の1駅を除いてすべて市の開発団地の中心地であり、開発利益の拡散は生じないよう公的団地で可能最大限の吸収が図れるよう設計されている。

各駅には駅ビルがあり周辺商店エリアも含めて、市の外郭団体が建設・運営している。要するに交通サービスによって発生する独占的利益の内部化システムを当初から組み込んで建設設計されている。そして西神中央駅ビルのように交通局の外郭団体が運営を分担し、本業の多角経営化の一端を担っている。

第3に、住宅よりもより積極的に工場団地、学校施設、余暇施設を誘致し、反対交通・非定期客交通の誘発を計画的に配慮した。

研究学園都市駅には4つの大学が進出してきたし、総合運動公園駅には野球場、総合陸上競技場などがある。ことにグリーンスタジアム神戸にオリックスが本拠地を移したことは、市交通局にとっては心強い援軍の到来となった。そして西神ニュータウンには西神工業団地が付設されたし、ワイン城も連絡バスが西神中央駅から発着するようになっている。

このような沿線開発、施設配置によって、神戸市の公営地下鉄は後発組にもかかわらず、営業収入は営業費用を上回り、一応、営業収支ベースでは開業10年で黒字に漕ぎつけている（昭和62年度営業収支は50億円の黒字となっている。）。

このような西神地域の開発と公営地下鉄の関係をみてもわかるように、社会資本整備は長期かつ戦略的に行うことが、財政運営上、如何に大きなメリットをもたらすかわかる。神戸市財政は繰返し説明するように開発事業で豊かになったのではない。開発事業によって財政破綻の悲劇を味わった自治体も決して少なくないのである。開発事業、ことに社会資本形成の戦略を定石どおり展開する卓抜した実行力をもっていたことによって、財政基金を積立てる余裕をもたらしたのである。この点、大都市税財政制度の有利さに求めるのは筋違も甚しいといえる。

それでもこのような成熟都市の到達が、かなりのハイピッチで行われるとは限らない。第25表にみるように市営地下鉄西神線の沿線開発は、きわめて緩やかなテンポで進行し、一応の成熟都市に達するに20年近くかかるのではなかろうか。

第9図 西神沿線開発図〈省略〉

第24表 西神線沿線施設の整備状況〈省略〉

第25表 地下鉄西神線沿線団地定着状況

1. 西神住宅団地

	計 画 ①	3年度末 定着 ②	達成率 ②/①	4年度末 定着 ③	達成率 ③/①
人 口	61,000	37,500	61%	40,500	66%
戸 数	16,400	10,800	66%	11,900	73%

2. 西神南ニュータウン

	計 画 ①	3年度末 定着 ②	達成率 ②/①	4年度末 定着 ③	達成率 ③/①
人 口	24,000	—	%	1,000	4%
戸 数	6,530	—	%	300	5%

3. 神戸研究学園都市

	計 画 ①	3年度末 定着 ②	達成率 ②/①	4年度末 定着 ③	達成率 ③/①
人 口	20,000	10,600	53%	11,800	59%
戸 数	5,640	3,400	60%	3,900	69%

2 複合経営と鉄道文化の創造

(1) 複合企業経営の創造

鉄道経営が個別企業として経営できる時代は、次第にむずかしくなっている。また、政策的にみても個別経営をなすことは、却って社会的不公平を生むことになる。

1つは、鉄道建設がもたらす開発利益を鉄道事業者が完全に吸収することは不可能である。したがって公的団体、土地所有者などから何らかの補填・援助を受ける理由・根拠がある。

したがって鉄道建設時のこのような吸収方策について、権力的（租税・負担金）に行うか、事業的（宅地開発・ビル経営）に行うかのいずれを問わず十分に対策をたてておく必要がある。

しかし、このような開発利益の吸収には、いずれにしろ公営の場合は、地方自治体を中心として、都市づくりの一環として、都市交通を位置づけ、総合対策のなかで展開していかなければならない。

2つは、都市交通がもたらす集積の利益について、鉄道経営者が完全に吸収するように経営戦略を立てていかなければならない。

しかし、鉄道経営者がこの集積の利益を凡てのサービスにわたって分担することは不可能で、当然、関連サービス部門に依存しなければならない。

この点、極論すればイベント会場の売店の如く、各事業者から権利金・パテント料を徴収する理由・根拠があるが、閉鎖空間でないので実質的に不可能な状況にある。したがって不動産経営によって間接的に利益吸収を図るか、サービス会社への出資によって利益還元を狙うかの方策をとっていくべきである。

いずれにしてもこのような政策の展開のためには、公営の場合は地方自治体の調整機能・投資力に期待し、その経営戦略の一環として行う必要がある。また民営の場合は、その中核企業、多くの場合は鉄道経営者であるが、その指導力の下に企業グループ全体としての事業展開が期待されるのである。

3つに、このような鉄道建設・経営にあって、沿線開発となると、ますます全体としての複合企業戦略が求められる。

鉄道を建設するか否かの段階において、沿線人口、企業の進出が有るか否か、また、どの程度の期間で成熟都市へ達するか、鉄道収支を基本的に左右する要因である。

さらに利用客の確保・増加のための沿線開発をみると、複合企業的な政策展開なくしては鉄道経営は不可能であろう。

このような複合経営をなす間接的理由としては、先にみたようなインフレの終息による経営条件の不利はあるものの、ポスト産業社会を迎えて、消費者のサービスニーズは高まっているのである。

したがって沿線の居住人口は同じであっても、鉄道利用の頻度は、生活サービスの提供によって異なってくる。問題はマイカーとの競合とか、他地域とのサービス競合とかの関係で、鉄道事業がこの消費・利用ニーズをよく吸収しうるかどうかにある。

そのためには鉄道事業者のみでなく、関連事業者全体として、このような利用・消費ニーズを開拓・吸収していく総合戦略がのぞまれるのである。そのような視点からも、次のような戦略が求められる。

第1に、地域開発・振興の視点からみても鉄道建設は依然として重要である。すなわち鉄道建設はこれまで潜在的に有利な土地を鉄道建設によって有利に顕在化させることにあった。郊外ニュータウンのほとんどが、遠郊地であったのに、鉄道建設によって実質的に近郊地となったことによってもわかる。

この手段は今後、大都市圏のインナーシティ再生、ウォーターフロント開発などによって、より顕著な事例となってくるであろう。

ことに工場跡地、貨物ヤード跡地、流通基地跡地などの再開発は、単に鉄道建設による足の利便性の回復のみでは、再生へのインパクトとしては不足である。地区全体の再開発による都市イメージ・機能の再生を図っていかなければならない。そのためにどうして

も鉄道も加わった総合開発プランが不可欠である。

第2に、施設建設・経営の視点からみても沿線開発は重要である。たとえば鉄道とセットにした観光施設・文化施設は、相互のメリットが大きいのみでなく、地域経済にメリットをもたらす。

たとえば同じ文化・観光・都市施設であっても、鉄道機関と併設されることによって、利用客の確保は容易となる。神戸市のポートピア、新神戸オリエンタルなどのホテルは、それぞれポートライナー・地下鉄と直接つながっている。

各地に存在する沿線のレジャー施設なども、地域と鉄道の共栄共存的施設であった。ポスト産業社会を迎えてますますこのような戦略的価値は大きくなっていくであろう。

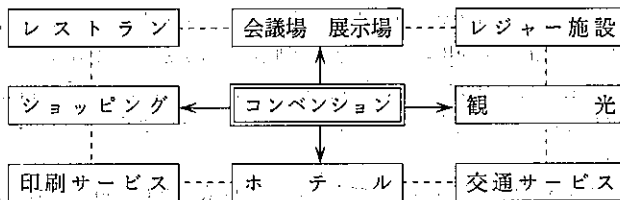
第3に、市民生活・振興の視点からも沿線・ターミナルでのイベント・文化行事などの開催は重要となってくる。

従来、鉄道事業のみならず、百貨店にあっては客寄せのためイベントを打ってきた。しかし、文化事業そのものは赤字のケースが多いので、必ずしも買物客・乗客の利用増によって、その費用がペイできないケースが多い。

しかし、文化事業全体を地域でみれば、必ずしも赤字ではない。その典型事例が博覧会などのイベントであり、鉄道利用、レジャー施設利用、ホテル利用、グルメ・ショッピングなど多くの経済波及効果がある。

すなわち第10図にみられるように波及効果の裾野は広いのである。したがってこれらの事業費をメリットを受ける事業者が、それぞれの受益の比率に従って分担すれば済むことである。

第10図 コンベンションの経済波及効果



問題はこのような間接的波及効果の費用負担システム・利益分配システムが形成されていないことである。ただ地方自治体の場合は、租税システムによって、この機能を代替させることができるのみである。また、民間ではメセナ、フィランソロピーなどによって補完されているに過ぎない。

第4に、このような鉄道を中心とする地域振興・生活文化振興を図っていくためには、どうしても費用負担・利益配分のシステムを成熟させていくことが必要となる。そのため租税・メセナなどよりも、企業体としての複合化が、先にみたように求められ

る。

このような複合企業化の実態を、公的セクターと民間セクターについてみると、公的セクターとしては、まず神戸市役所がみられる。

神戸市役所による複合経営の実態をみると、第1に、宅地開発・海面埋立などの比重が高い。ことに開発局は戦後、5000ha以上の開発を展開している。初期は小規模団地・埋立であったが、次第に大規模となり、交通とのドッキングによる開発となった。

ポートライナーとポートアイランド、六甲ライナーと六甲アイランド、そして西神ニュータウンと地下鉄西神線である。

第2に、開発と並行して多くの外郭団体が設立されたが、建設のための資金調達のみでなく、開発後の施設運営のための外郭団体が次第に多くなっていった。

そして設立された外郭団体は単に施設経営に止まることなく、その施設を拠点として、CATV、文化・スポーツ教室、各種イベント開催など、サービス機関として成長していった。

このような外郭団体の多彩な活動状況は、交通サービスだけみても第26表のように多様なサービスを分担している。

第26表 交通サービスを行っている外郭団体

団 体 名	交 通 サ ー ビ ス 事 業
神戸市道路公社	有料道路、パーク・アンド・ライド駐車場
㈱神戸国際観光協会	観光ループバス
㈱神戸港埠頭公社	外貿・フェリー埠頭
㈱神戸市開発管理事業団	パーク・アンド・ライド駐車場
神戸交通振興(株)	パーク・アンド・ライド駐車場
㈱神戸市都市整備公社	ロープウェイ、大規模駐車場
神戸新交通(株)	ポートライナー・六甲ライナー
神戸埠頭(株)	埠頭施設
㈱神戸ニュータウン開発センター	パーク・アンド・ライド駐車場
神戸高速鉄道(株)	鉄道
神戸地下街(株)	大規模駐車場
㈱神戸サンセンタープラザ	大規模駐車場
㈱神戸フェリーセンター	フェリーセンター
㈱神戸市公園緑化協会	大規模駐車場
㈱神戸港振興協会	ヘリポート、ヨットハーバー、大規模駐車場
㈱神戸タグ協会	タグボート
神戸航空旅客ターミナル(株)	K-CAT
神戸航空貨物ターミナル(株)	K-ACT

*駐車場経営については、この他多数あり。

㈱神戸都市問題研究所編『外郭団体の理論と実践』137頁。

ことに注目されたのが、西神線の沿線各駅などに付設されたパーク・アンド・ライド方式の大型駐車場である。ウィークデーは通勤用に、そして土・日曜日は駅前ショッピングセンターの駐車場として、利用率の高い駐車場となっている。このことは駐車場の建設費をペイするだけでなく、鉄道利用客の確保にも大いに寄与しているといえる。

第27表 不動産経営を行っている主な外郭団体 〈省略〉

第28表 神戸市内パーク・アンド・ライド駅前駐車場 〈省略〉

第3に、外郭団体の分担をみると、収益施設・事業のみを分担しているのではない。そのため経営化安定策としては、収益源として駐車場の受託などを行っている。

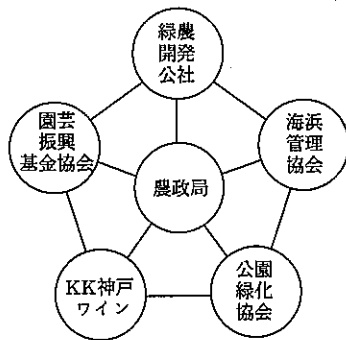
しかし、注目されるのは、しあわせの村に150億円の経営安定化基金を創設したように、基金の創設によって、非収益事業を安定させ、その文化的活動効果を収益事業に及ぼそうとする経営戦略が導入されだしたことである。

すなわち第11図にみられるように、各局別にミニ複合経営、部門別コングロマリット化が進行していることである。

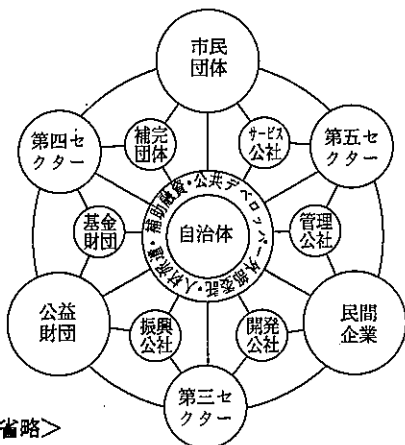
第4に、神戸市全体としては、第12図にみられるように、一般会計を分担する自治体たる市役所を中心に、外郭団体、さらに民間企業・市民団体のエネルギーを活用した経営システムが導入されていった。

そしてポスト産業社会にふさわしい、収益型の複合企業から参加型の共生・共益団体への変貌がみられるのである。

第11図 神戸市農政局の複合化



第12図 自治体行政集団展開図



<以下省略>

(2) 鉄道文化の創造

鉄道は戦前・戦後をつうじて、生活文化の創造者であった。戦後、鉄道を文化の担い手としてみなすムードは下火となった。それは鉄道事業が文化事業にまで投資する余裕がなかったからである。しかし、戦前の遺産をまもり、生活文化の活動は行われており、新しい文化施設・イベントも展開されてきたのである。

今日、改めて鉄道を文化の担い手として、甦らせていくことが求められている。まずマイカーに対抗するためにも、鉄道交通が単に輸送の手段でなく、生活空間・リズムの一環として位置づけを得ていかなければならない。

つぎにポスト産業社会に入って、市民の消費サービスニーズは高まっている。鉄道は各駅舎をはじめ交通の要所を占め、文化活動の拠点として絶好の位置にある。したがってこの空間をフルに活用することは、事業経営のみならず、生活文化の創造にも不可欠な対応策である。

さらに沿線開発全体から、鉄道を中心として、また、鉄道を基軸として、地域・都市文化の育成・推進を図っていかなければならない。それは地域・都市の存在のために必要な施策なのである。

このように鉄道を文化の担い手としてみたとき、鉄道事業者としてどのような対応をなすべきか、つぎにそのような文化を創造するために、都市全体として、どのようなシステム・メカニズムを働かすべきかが問われる。

まず鉄道建設・経営に当って、文化創造のために何をなすべきかを論究してみよう。

第1に、鉄道建設にあつては、コストがかかっても、高水準の駅舎をはじめとする建築空間を創造していくべきである。かつて駅舎は文明のシンボルといわれた程である。しかも、都市・地域の玄関口に位置するのである。

したがって鉄道事業者のみならず、自治体も含めて、駅舎を中核とした駅前にあつては、その都市が誇りうる都市空間を形成していく努力を惜しんではならない。

第2に、交通事業はホテル・百貨店・スーパーと同じように、総合生活サービス産業としての戦略を展開すべきである。

快適・安全な交通サービスの提供そのものが生活文化の基礎ニーズであるが、さらに広い生活文化としてショッピング、グルメ、文化・スポーツ教室、生活相談など、凡ゆる生活サービスの提供者たるべきである。

第3に、沿線開発と関連して、文化施設、文化イベント、文化企業の配置・育成に努めるべきである。

多くの民営鉄道が先にみたように、博物館、テーマパーク、演劇場などを経営してきた。今後さらにこのような文化活動が求められるのである。

問題はこのような文化創造が必ずしも収益事業でないのみならず、鉄道事業者が付帯・関連事業として維持・運営していくには、かなり経済的負担が重いことが決して少なくなっているのである。

したがって今後は沿線開発の手法、施設・事業の運営も含めて、官民協力方式による新しい展開が求められるのである。

第1に、ニュータウン開発、ウォーターフロント開発などにあつて、今後、鉄道建設を促進・刺激剤として事業展開が予想される。

その場合、第30表にみるように公共事業の活性化（収益化）、民間事業の公共化（負担化）という、従来のパターンを修正する方式での事業展開がのぞまれる。

第30表 民活事業の範囲と類型

区 分		事 例
事業の展開	公共事業の活性化	海面埋立地への都市建設（六甲アイランド、MM21、東京テレポート） 第三セクター方式による施設建設（交通施設） 公共施設の有料・有償化（有料道路、分譲住宅）
	民間事業の公共化	公共用地への事業参加（大規模一括分譲方式） 新規事業の創出（リゾート、大規模集客施設） 都市機能の再編成（工場跡地利用、インテリジェントビル）
組織の転換	公共セクターの活性化	公社・公団・外郭団体の創設、官業の民営化 プロジェクトの民活化（イベントへの民間参加） 市民参加、企業委託、連合方式の活用
	民間セクターの公共化	地域プロジェクトへの参加システムの創出 （第三セクター、関連事業分担方式） 財団・社団方式による社会参加（企業博物館、冠スポーツ大会） 公共・公益的事業への進出（シルバー産業、文化産業）

具体的には、公私それぞれの分野に応じた利益配分・費用負担を決定していきながら、全体として水準の高い開発を実践していくことである。たとえば開発の利益をプールして、シンボルとして建造物とか、維持運営の基金をつくっていく方が、すべての空間・収益を営利的なものによって占有してしまうより、長期かつ全体的には収益性は高まるはずである。

第2に、文化施設・事業の非収益性をどうカバーしていくかである。それは結局、その補填のための社会システムをつくっていかなければならない。

たとえばプロ野球も地域にとっては、1つの生活文化事業である。民間企業がオーナーとして支援するにしても、地域社会も募金・会員制などによって側面から支えていくべきである。

日本の社会は欧米に比して、営利メカニズムと公共のメカニズムのみが強く働き、中間（共益・共生）のメカニズムが弱い。

今後は第31表にみられるように、公共的基金に代って共益・公益基金のストックを厚くしていかなければならない。そしてシビックトラストとか非営利団体（NPO）による地域的文化的活動の蓄積を、人的・資金的に厚くすることが求められるのである。

第31表 公共・公益基金の類型

管理 資金	自治体基金条例	自治体外管理
自治体	公共基金	公共的財団
自治体+民間	共益基金	共益的財団
民間	公益基金	公益的財団

第3に、公営・民営を問わず、鉄道事業にこのような基金を積み立てることによって、鉄道事業のイメージアップを図るとともに、鉄道の経営戦略を、よりポスト産業社会にふさわしい内容へと拡充・高度化していかなければならない。

しかし、このような基金の積立は可能かの疑問があるが、都市社会の巨視かつ長期的分析・予測からみて可能であるといえる。

第1に、都市財政にあって基盤整備は次第に完了しつつある。その卑近な事例が下水道で百パーセント整備すると、追加投資の必要はなくなる。

第32表 各局別外郭団体・基金一覧表 〈省略〉

さらに道路・公園にしても基礎的なニーズは一応、完了しており、追加的投資は局部的なものに限定されるであろう。

要するに都市財政における投資需要は峠を越えており、財政力は建設した施設の維持運営へと財政的全力を充当していくことが可能となる。したがって各施設に経営安定基金を付設し、消費・利用ニーズの喚起策がとられるようになるであろう。

第2に、都市経済・社会全体としても、設備投資は一応の峠を越えたのではなかろうか。

ポスト産業社会に入って、企業・個人とも消費関連への設備投資・支出は上昇する可能性はある。したがって交通機関としては、これら消費・支出を交通関連への建設・サービスへ誘導することが必要となってくる。

すなわち建設にあっては、先にみたように不均一超過課税、事業所税、開発負担金によっ

て建設財源を補強して建設拡充を図っていくことになるが、同時にこれら消費関連設備投資と連携して、全体としての効率的な交通利用のパターンを形成する。

また、運営にあっては基金設定によって、沿線・都心で各種イベントを開催することによって、交通機関のイメージアップと利用客の増加を図っていく。

このように都市はポスト産業社会を迎えて、経済・空間・社会構造の再編成を迫られているのである。問題は交通経営者がそのような将来の見通しをもって、再編成のリーダーとなりうるかである。

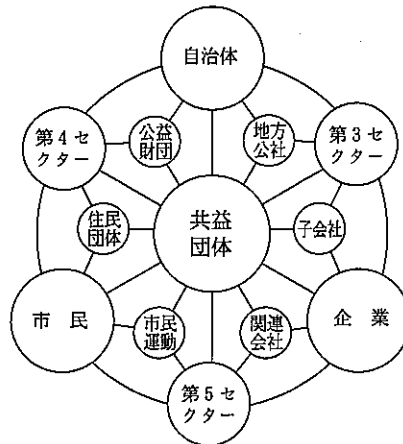
そのためには地方自治体の協力が必要であり、関連企業との連携が求められる。したがって経営力のみならず、このようなネットワークを形成するための調整力・企画力も、鉄道経営者に求められているのである。

戦後日本は収益型社会をめざしてひたすら成長してきたが、今や共生型社会をめざして変身していかなければならない。この点は国際社会のなかの日本をみれば如実にわかる。

地域社会にあっても同じであり、第13図にみるように、中心は自治体・企業・市民ではなく、共益団体となっていかなければならない。鉄道事業者が高い理想と卓抜した経営力をもって、共益団体と変貌し主導力を発揮できるかどうか求められるのである。

(本研究は、財団法人東日本鉄道文化財団の研究助成を得て行われました。)

第13図 共益共生社会の都市運営システム



新刊紹介

「社会保障の財源政策」 東京一極集中の経済分析 討論 地方分権 戦後国土計画への提言 「自画像としての都市」

■「社会保障の財源政策」

本年3月に、厚生大臣の私的懇談会が「21世紀福祉ビジョン——少子・高齢社会に向けて」という報告書をまとめた。ビジョンでは、年金、医療、福祉のバランスのとれた給付構造が必要とし、福祉水準を思い切って引き上げ、年金5、医療4、福祉1という現行の給付の構成割合を5:3:2程度に改善するように求めている。また、2025年までの社会保障制度の枠組みを示し、介護対策としては、高齢者が自立した生活をおくれる住宅整備やまちづくりなどの視点を取り入れた「新ゴールドプラン」を策定すること、少子化対策では、子育て支援計画「エンゼルプラン」の策定を求め一方、働く女性の仕事と育児の両立を支援する社会的な仕組みの提案を行っている。

このような社会福祉を中心とする社会保障に関しての動きは、今後急速に展開するものと考えられる。そして、財源政策の重要性から考えると「最適な」時期に本書は出版されたものと思われる。

本書では、まず序章「社会保障の財源政策の課題と展望」で全般のサーベイが与えられ、第一部において「社会保障の一般的財源政策」、第二部においてより具体的な形として「社会保障の各制度の財源政策」を吟味している。

社会保障は、三領域区分——給付・負担

と租税制度、社会保険と財政調整、社会保障の資金の流れとなるが、本書ではより実際的で具体的な側面——例えば老後保障、老人保健、保健外負担、介護費用、住宅資産活用、児童手当、保育料などもフォローしている。

特に、今後の介護対策に欠くことのできない財源対策として「第9章介護費用の財源対策」において「介護保険」の導入を提言していることは、今後の介護費用対策を考える上で、十分な検討に値するものである。まず、高齢者に対する介護システムの検討を各市町村レベルで進めようとしているが、現実的には財源対策が明確にならないかぎり、現状の財源の範囲内でしか検討されることがなく、より一層の展開を行うには当然財源対策を考慮したものでなければならぬ。その観点から一般財源を使う方策でなく、むしろ保険方式の導入によるより国民全体の公平でかつ効率的な対応を可能とすることのできる財源対策となる可能性がある。

社会福祉関係での、経済分析特に財源面での分析は、決して多くなく、逆に今後早急に研究の蓄積を行っていく必要のある分野といえ、本書はそのための基礎的なリーディングの一つとして位置づけられるものであり、社会福祉、財政関係、地方自治体関係者には必読の書といえよう。

(社会保障研究所編)
東京大学出版会
4,532円)

■ 東京一極集中の経済分析

東京一極集中が問題視されてから久しいが、様々な対策が試みられているにもかかわらず、総じて人口や産業の東京一極集中の流れは続いている。

なぜ、人口や産業は東京圏に集中するのか。東京に集中するとどのような弊害が生じるのか。そのためにとるべき対策はどのようなものか。本書は、これらの問題に、主に経済的な分析を通じて答えようとするものである。

本書の構成は、第1章「東京一極集中の諸要因と対策」(八田達夫・田淵隆俊著)で東京一極集中の沿革とその要因を概観した後、本書全体の基本的な視点を紹介している。それに続き、第2章「通勤混雑と交通対策」(岡野行秀著)、第3章「東京の自動車交通公害問題」(岩田規久男著)、第4章「土地利用規制」(浅見泰司著)、第5章「地震と東京」(山田健太郎著)、第7章「地価上昇と資産格差」(大竹文雄著)で、東京一極集中に伴う弊害の実態とその対策を論じている。

また第6章「首都圏への公共投資配分」(吉野直行・中野英夫著)では、首都圏と他の地域への公共投資の配分の効果を比較している。さらに、第8章「首都機能移転の効果」(金本良嗣著)では、東京一極集中の是正策として近年脚光を浴びている遷都論の効果について分析をしている。最後に、第9章「東京と地方の都市システム」(宮尾尊弘著)では、東京の特殊な役割を日本の都市の体系から理解すべきことを主

張している。

この構成からもわかるように、本書は東京一極集中そのものの是正策よりも、それがもたらす弊害(混雑、環境汚染、資産格差の拡大等)とその対策に重点的にページ数が割かれている。また、共著という形をとっているため、全体としてのまとまりよりも各論の印象が強い面はある。

しかし、そもそも本書のねらいは、東京一極集中そのものを是正しようと考えているのではない。東京一極集中には経済的な合理性があり、一極集中そのものを抑制するのではなく、その弊害を個別に除去しようと言っている。その手法も、できる限り外部不経済を内部化して市場経済システムの利点を活用することにより、集積の利益をすべて否定しないように留意されている。

なお、東京一極集中の一方で、地方の過疎化による問題も生じているが、これについては本書は対象としていない。

このように、本書は東京一極集中そのものの是非を論じているものではないが、それだけに、東京一極集中が一般的に悪であるという先入観を排除し、何が本当に弊害なのかを注意深く分析することから出発している点で、極めて実証的で示唆に富む書物である。

(八田 達夫 編
日本経済新聞社 3,900円)

■ 討論 地方分権

平成5年10月、(社)大阪自治体問題研究所は設立20周年記念の催しとして「地方分権と広域行政」をテーマにシンポジウムを開催した。この本は、その記録である。

恒松制治氏は、昭和42年に、府県廃止論を論文に唱った。氏は、府県が実質的に自治体とは言えないとする。市町村を基礎にした住民主体の考え方の下で、行政や権限の流れが地方から中央へ向かう「地方主権」を主張する。また、日本を十くらいのブロックに分けて主体的な「州」を行政組織として作り、この連合体を中央政府とする「連邦制」を提唱する。連邦政府は外交、防衛、財政金融、内政調整、都市計画、国土計画等基本的なものだけにする。市町村は保健所・医療行政や住民の生活に密着した分野に限り、あとは全部州政府の担任としている。ここにはシャップ勧告やアメリカ連邦制のアナロジーが伺える。「政治や行政のしくみを根底からひっくり代」えさないと「民主主義の基本になるような地方自治」は生まれないと述べている。

富野暉一郎教授は、逗子市長在任頃の池子の森の米軍住宅建設反対運動がきっかけで自治体の国際社会における役割を問い続けている。氏の言う「グローカリズム」をキーワードにして、主権国家間の国際活動を越えた自治体政府の国際貢献や外交の可能性とその意義を説いている。特に国の軍事貢献よりは自治体のきめ細かい平和の基礎づくり(peace-building)こそ国の外側からは望まれていることを警告する。また、現今の国主導の地方分権・広域行政論は、空間的なものに捕らわれ、また効率主義的なものに止まっているが、国内外での地方政府間で課題やテーマを共有したり、共通の都市憲章のもとで連合を組んでいく自由なネットワーク・システムを主張する。

宮本憲一教授は、20世紀までの中央指令型・中央集権型の社会体制は終わり、世界

史的な流れとしての民主的な地方分権が住民の側から提示されなければならないとする。その条件は①根幹行政の委譲②税源委譲を含む財政改革③市町村優先④公共経営を行いうる職員の能力と責任⑤住民参加としている。また、広域行政論としては、府県廃止と道州制は必ずしも各地方に一律に適合しうるものではないのではないかとの観点から、当分個別の行政における府県連合の方式をよとする慎重論である。市町村合併についても住民参加のしやすさの面から疑問視している。

質疑応答の部では、司会の加茂利男教授から、連邦制論における州のアイデンティティの可能性、憲法との関わり、州内での中央集権の問題など、また広域行政論における「規模」について、府県の区域では小さいのかどうかなど、論点の指摘がされている。

流動的な政局の中、今年中にもといわれる政府の地方分権の大綱方針が待たれる一方、この討論の場で強調された下からの地方分権推進の重要性とそのあり方を知る上で参考となろう。

(恒松制治 富野暉一郎 宮本憲一著)
東方出版(株) 1,545円)

■ 戦後国土計画への提言

国際情勢の世界史的な変動、国民の価値観が多様化する中ででの生活の豊かさ指向の高まり、かつて人類が経験したことのない速度での高齢化の進行、先行きの見えない政局の混迷等々、マスタープランを担当する地方自治体の担当者にとって悩みの多い状況となっている。本書は国のマスタープランとでも言うべき全国総合開発計画に当

初から現在の四全総の全てに関わってこられた下河辺淳氏のプランナーとしての哲学、意図、実践を国土計画の研究者である本間義人氏はじめ3名のインタビューに基づき語られたものを編集したものである。

本書は全総計画策定に至る経緯や国土計画策定の観点から(第1章、第2章)、高度成長期新産業都市を中心とした拠点開発方式を打ち出した第1次全総、列島改造論の下、大規模工業基地と交通ネットワークが主要テーマに掲げられた新全総、田園都市国家構想を思想的基盤とし、水系主義に基づき定住圏を設定し、人口の地方定住を図ろうとした第三次全総、東京一極集中の進展する中、東京問題と民活が大きな課題となり、多極分散型国土形成を目指した第四次全総に至る背景や課題(第3～第6章)、全総計画と吉田首相から池田、田中、大平、中曽根等時の内閣との係わりやエピソードを交え(第7章)四次に渡る全総を通じて、最も重要な課題である大都市対策、社会資本整備のあり方、歴史、文化的な視点から森林の問題を論じ(第8～第10章)現在検討中の第五次全総にむけて、筆者の計画行政のあり方や哲学を吐露している(第11章)。

全総がスタートした1962年以来30年を超え、現在、四全総の総点検作業が進められ、本年、6月には、最終報告がまとめられるが、この間を通じて、一貫した課題は過密過疎の解消であったと言われる。しかし、今なおその課題は解決をみないばかりか、一方では、東京への一極集中、他方では地方の過疎がコインの両面のように進行している。市場経済体制の下、経済政策的な色彩の濃い国土計画の限界との指摘もある。また、地方分権の観点から、ナショナルブ

ジェクト、とりわけ全総、新全総の拠点開発方式、大規模工業基地に対する批判が多くの研究者からなされた。

筆者がこれらに対し、本書を通じ、一貫して語っているのは、プランナーにとって計画に失敗はつきものであり、いつも総点検作業を続け、意図と結果の勉強をし、意図を修正していかないと、新たな意図が生まれないというプランナーの「思い」である。筆者は“意図したときに理解されずにむしろ非難を受けながら、百年後に過去を振り返って人々が褒め称えてくれてたら嬉しいという精神構造にあると思う”と述べ、国にとっても、地方分権を進めるためにもプランナーの育成が重要であることを訴えている。

フィジカルなものから、21世紀に我々は何を残せるのかといった文化面に至るまで、戦後一貫してプランナーの道を歩んだ氏の国土計画への思いは熱く深い。関係者、国土論、都市論の研究者のみならず一般市民にとっても本書の一読をおすすめしたい。

(下河辺 淳 著
日本経済評論社 2,678円)

■「自画像としての都市」

本書は日本経済新聞社の編集委員として学芸・論壇・都市論を担当する筆者が、ヨーロッパとアメリカの主要都市を巡り、自らの足で街並みを把握するとともに、都市の歴史や文化を類比し、日本の都市づくりの理念と造営能力を問いかけた都市・建築論である。

日本人は集団主義により経済的發展を遂げてきたが、日本と西洋の都市を比較考察し、こと街並みを見ると西洋の調和を重ん

じる集団主義に対し、日本は勝手気儘な最悪の個人主義になっている問題を提起する。

それは明治このかた西洋の流儀を深く学んできたが、西洋人が自明の理として論じてない都市と人間に関する本質論を学べなかったためである。都市の形はその時代の人々が政治・経済・文化をどのように考え優先順位を与えるかによって決められ、それが本書の「都市はそこに住む人々の自画像である」という命題を、日本人がどのように考えてきたかに起因すると言う。

今日の日本の都市は経済成長を続ける過程で経済を最優先事項と考え、政治を最も遠ざけた「物狂いの都市づくり」になっている。流通革命の名のもとにスーパーマーケットや劇安店舗の進出による都市の物流装置化と、市民の1円でも安ければよいとする消費者本位主義により、古くから対話を中心に商いしてきた市場や地域店舗が廃業に追いやられている。言葉や演技により結ばれる人間関係を重視しコミュニティを豊かに作りあげてきた「饒舌の都市」が、経済関係しつながらず、対話を失い、コミュニティが希薄化する「沈黙の都市」になっている。土地の収益性を求めるあまり駅前ターミナルは商業業務施設に占拠され、本来人の集まるところにあるはずの公共性の高い役所や博物館などが不便なところにしか立地していない現状に疑問すら持たない。

都心から人を追い出し、郊外の農地や丘陵地を住宅市街地にし通勤ラッシュを耐えている日本と米国の現状と、ベルリン市の市民は森を開く自由を禁欲し、集合住宅に住むことを覚悟し、市域の3分の1を森で残していることを比較し西洋人の「共生の

原理」の探求と「公共」の概念の違いを指摘する。

フローの都市こそ経済の活力の源泉と考え、都市を形成する建築物すらが商品経済の土俵にあげられ、商業主義の差異化と建築家の個性信仰の結果、勝手気儘な建物が乱立しそれが都市の顔になっている。そのため「都市は美しくなければならないか」という自明のことすら問わなければならない。

都市が「人生の舞台装置」として、人は都市を造り、住むのであり、都市の色や形にその民族の美意識が蓄積し、言葉と知恵と記憶の総量として文化が形成される。都市の永遠の姿を求める建築の様式すらなく、人の老いるより先に都市が生まれ変わる未来しか考えない「記憶喪失の都市」が日本人の自画像ではないかと問いかけている。

今あらためて、「都市は誰のものか」を問い、都市計画や建築の根本の議論を起させる含蓄ある著作である。

(井尻 千男 著
東洋経済新報社 1,600円)

編 集 後 記

* 都市鉄道は、住民の生活のために必要不可欠な存在であり、また、海上文化都市の建設や内陸部のニュータウンの開発に対して大きな役割を果たしている。これらのメリットと課題を検証し、現状分析を行うことは、都市問題を解決していくために重要なことである。

* 今回の特集は、「都市鉄道と地域開発」をテーマに取り上げ、公営交通事業の問題解決の方向について神戸大学佐々木教授に、都市開発と都市交通システムの統合的展開を行う自治体デベロッパーの理論について神戸大学岸本教授に、公営交通の附帯関連事業について神戸市交通局平井課長に、私営交通の附帯関連事業についてコー・プラン小林代表に、鉄道とニュータウンの複合開発の事例を神戸市開発局山田課長に、新交通システムの経営について神戸新交通横山課長に、それぞれ執筆していただいた。

* 特別論文として、甲南大学高寄教授に「イギリスの都市行政」としてロンドン都市交通経営史について執筆していただいた。

都市政策バックナンバー

- 第65号 特集 高齢者福祉 1991年10月1日発行
- 第66号 特集 住宅政策 1992年1月1日発行
- 第67号 特集 地域情報化へのビジョン 1992年4月1日発行
- 第68号 特集 国際化と経済振興 1992年7月1日発行
- 第69号 特集 国際的機関と地域振興 1992年10月1日発行
- 第70号 特集 リサイクル社会に向けて 1993年1月1日発行
- 第71号 特集 神戸ハーバーランド 1993年4月1日発行
- 第72号 特集 都市とイメージ 1993年7月1日発行
- 第73号 特集 産業構造の再編成 1993年10月1日発行
- 第74号 特集 地球環境と都市 1994年1月1日発行
- 第75号 特集 高齢者と資産 1994年4月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第76号

印刷 平成6年6月20日 発行 平成6年7月1日
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸3-75887 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) 3814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号 46号

第3セクターの現状と課題

第3セクター研究学会

21世紀を創る! 第3セクター

A 5判・264頁・定価1600円

第3セクターの設立とその意義／第3セクター研究学会の設立意義と研究課題
／第3セクター設立の事業領域と合理的な根拠／地域活性化対策の現状と課題
／地方公社と第3セクター／第3セクターにおける自己資本の決定理論／プロ
ジェクトの収益性／地域活性化へのストラテジー／「第3セクター・成功事例
と失敗事例」／地域づくりトラスト／廃棄物問題の現状と課題／第3セクター
と公園緑地の管理問題／みどりの保全・活用のあらたな展開／地方公務員の出
向と住民監査請求・住民訴訟／第3セクターの設立と意義／観光施設経営と第
3セクター「岐阜シンポジウム」第3セクターによる地域活性化戦略

公職研

〒101 東京都千代田区神田神保町2-12 (電話)03-3230-3701 (FAX)03-3230-1170

地方自治を語るみんなの広場!!

〈予告〉

自治

1994. 7

定価500円(本体485円)

月刊

フォーラム

VOL 418

特集：これからの地域福祉を考える

- | | |
|------------------------------|-------------------------------------|
| 〈総論〉 | 北政の福祉と医療……………中本 毅 |
| 地方自治体と老人保健福祉計画……………高田 真治 | 〈事例〉 |
| 〈各論〉 | 試される市民自治……………高橋 信幸 |
| 老人保健福祉計画の策定状況について | —「市民会館」と「みたか 福祉プラン21」— |
| ……………厚生省老人福祉計画課 | 地域生活支援センターを中心とした会津若松市高齢 |
| 地域福祉における保健、医療と福祉サービスの連携 | 者保健福祉計画の実践……………長沢幹一朗 |
| ……………高橋 誠一 前田 信雄 | 遠野方式在宅ケアシステム……………貴田岡博史 |
| 在宅福祉推進のための人材確保について……………田端 光美 | 飯浜町における地域あがりの福祉(ボランティア)活動……………藪内 寛彦 |
| 在宅福祉とボランティア活動……………巡 静一 | 住民参加の「福祉のまちづくり」……………近藤ティ子 |

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2
電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

地方自治ジャーナルブックレット

No. 6 まちづくりの主人公は誰だ

浦野秀一・松村徹・野本孝松
田中富雄共著 定価1,200円

*市民、市民団体、企業、自治体それぞれがまちづくりにどう関わるか。実践例を踏まえまちづくりに必要なそれぞれの役割を考える。

No. 7 パブリック・アート入門

竹田直樹 著
定価1,200円

——「彫刻のあるまちづくり」事業を考える——

*公共空間に設置する彫刻の存在意義は何か。今、その議論の掘り下げ、レベルアップが強く求められている。自治体の「彫刻あるまちづくり」事業事例を通して考えてみる。

No. 8 市民的公共性と自治

今井 照 著
定価1,200円

*『公共性』とは何か。文化行政、都市型コミュニティ、地方分権をとおしてせめぎあう公共性の境界に踏み込む。

No. 9 ボランティアをはじめる前に

佐野章二 著
定価 800円

——市民公益活動——

*今、なぜ多くの人がボランティアをしたいと思うのか。ボランティアとその舞台である市民の現場を紹介し、市民公益活動について考える。

編集・発行 (株) 公人の友社

〒112 東京都文京区小石川5-26-8 久堅パークサイドビル

電話 03 (3811) 5701・FAX 03 (3811) 5795

宮崎神戸市政の研究

高寄 昇三 著

神戸市政に半世紀にわたって、実践的都市経営を展開した宮崎神戸市政の総合研究のシリーズである。神戸市政のメルクマールともなった企業的都市経営は、批判と賞賛の両極端からの論評があったが、本研究によって、実証的分析、理論的構築にもとづいてその全体像が解明されるであろう。

都市経営は単なる都市行財政の効率化・収益化ではない。都市政策の実現のためのかけがえのない手段として、市民自治、公共経済、都市環境の確立をめざして展開された。この研究によって地方自治、都市建設に全く新しい理念、政策・技術が提示されていくことになり、改めて宮崎神戸市政の真価を知ることになるであろう。

『宮崎神戸市政の研究—企業的都市経営論—』

(第1巻) 平成4年2月刊 6,180円

『宮崎神戸市政の研究—公共デベロッパー論—』

(第2巻) 平成5年1月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究—行政経営の展開—』

(第3巻) 平成5年8月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究—都市経営者の実像—』

(第4巻) 平成5年10月刊 6,180円

※ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

新修神戸市史

第4巻好評発売中

A5版 約1,100ページ 定価5,000円

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第4巻「歴史編IV近代・現代」

内 容

- 第1章 近代黎明期の神戸
都市部の動向・郡部の動向
- 第2章 近代都市神戸の発展
日露講話と騒擾など
- 第3章 第一次対戦後の神戸
米騒動と社会政策など
- 第4章 一五年戦争下の神戸
阪神大水害など
- 第5章 戦後の神戸市
米軍の進駐など
- 第6章 経済成長と神戸市
生活福祉・環境行政の展開など

歴史学の最新の成果を踏まえ 神戸の近代・現代を昭和時代の
の終わりまで新しい観点から多面的に叙述

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編
Ⅲ近世」も好評発売中

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行
政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

〒651 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 TEL 078 (232) 3437

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は㈱神戸都市問題研究所までお申し込みください。

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

（神戸商工貿易センタービル18F）TEL 078 (252) 0984

地方自治古典叢書シリーズ

<第2期> 好評の完全復刻版第2弾 発売中!

5 都市社会主義 片山 潜 著
鉄道新論(全)

6 住宅問題と都市計画 関 一 著

- A5判上製函入 各420頁前後
- 5, 6巻定価各6,000円(税込)
- 本文は写真製版による完全復刻版

<第1期> 一既刊一

1 都市政策の理論と実際 関 一 著

2 応用市政論 安部 磯雄 著

3 都市独占事業論 安部 磯雄 著

4 改訂 都市経営論 池田 宏 著

- A5版上製函入390頁~580頁
- 1~4巻 定価各4,120円

編集発行 財団法人神戸都市問題研究所
地方自治古典叢書刊行会

編集代表 宮崎辰雄

編集委員 伊東光晴・佐藤 進・柴田徳衛・柴田 護・高寄昇三
新野幸次郎・宮本憲一

学 陽 書 房

東京都千代田区富士見1-7-5

電 03-3261-1111/振・東京7-84240

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|-------|-------------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 定価 2700円 |
| ☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 定価 2600円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 定価 2500円 |

都市研究報告

- | | | |
|-------|-------------------------|----------|
| ☆第3号 | 公共投資の効果に関する実証的分析 | 定価 4000円 |
| ☆第5号 | インナーシティ再生の
ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸／海上文化都市への構図 | 定価 3500円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 定価 2000円 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

季刊 都市政策 第76号 ISBN4-326-96100-7 C3331 P650E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価 650円
振替東京 5 -175253 電03-3814-6861 (本体 632円)