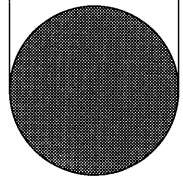


市営バス七十年を迎えて 市営バス事業の現況と今後の方向性

■大保光興



前回に引き続き横浜市営バスについての後編になります。今回は、まず、前回触れなかつたバス運賃と貸切バス事業について、過去のいきさつをまじえながら論じ、そして市営バスの現在の業務状況と今後の方向性について述べてみます。

1 一バスの運賃

バス運賃は、その設定、改定にあたって運輸大臣の認可を必要とします。公営バスの場合は認可申請前に市会へ条例案を提出し議決を得なければなりません。運賃を値上げする場合、市民、利用者に負担増をお願いするわけですから、当然、事業者に対しては、事業が効率的に経営されているのか、ハード、ソフト面でサービス策を講じているのか、また、今後どのように前進させていくのが追求されます。

従って、運賃改定は事業者にとって最も重要な案件といえます。しかし、物価水準に対応した運賃改定を実施していかねば事業運営は成り立ちません。一方で最近の二〜三年ローテーションで値上げしてきたことが原

因でバス離れを生じたのではないかという批判もあります。

2 一運賃改定の歴史

市営バスの運賃は、昭和三年（一九二八年）十一月十日の事業開始時は、一区七銭、二区十四銭、三区二十一銭と区間制を採用していました。当時、市電は均一制で六銭だったので市電より割高な運賃設定でした。まだバスが珍しい乗り物だった頃です。しかし、市営と競争していた横浜乗合自動車という民営バスが均一制の十銭だったこと、運賃区界がわかりにくかったこともあって、翌昭和四年六月から均一制の十銭としました。次の運賃改定は戦後の昭和二十一年になるので戦前はずっと十銭のまま約十七年間続く物価の優等生でした。なお、市電はこの間六銭から七銭（昭和四年）、十銭（昭和十八年）と改定されています。

市営バスの運賃の変遷は表一のとおりで、創業以来現在まで二十回の運賃改定（暫定は除く）を実施していますが、一回目を除きすべて戦後です。特徴を言えば、まず、終戦直

後のインフレに対応した改定です。

戦前の十銭から昭和二十三年八月の十円になるまでわずか三年間で八回改定され百倍になっています。次は昭和四十七年以降です。この頃から二〜三年の間隔で値上げを実施しています。これは、物価、給与水準に適応させるとともに経営健全化に向けた再建計画の実行によるものでした。

3 戦前の特別な運賃制度

次に、今までの運賃改定にあたって特筆すべき事項、また今後の参考になるような運賃制度を紹介いたします。戦前のバス運賃は前述のように均一制十銭が続いていたのですが、変らなかったわけではありません。値上げよりむしろ値下げの傾向でした。その実例は次の

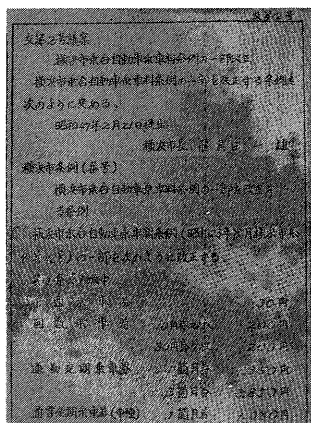
表一 市営バス運賃の変遷

昭和3年11月10日	(区)	7銭	
昭和4年6月1日	(均)	10銭	
昭和21年2月1日	(均)	20銭	
昭和21年6月1日	(均)	30銭	
昭和22年2月20日	(均)	50銭	
昭和22年4月1日	(区)	50銭	
昭和22年6月19日	(区)	1円	
昭和22年9月1日	(区)	2円	
昭和23年6月1日	(区)	3円50銭	
昭和23年8月1日	(区)	10円	
昭和26年12月25日	(区)	15円	
昭和40年1月16日	(区)	20円	
昭和41年4月18日	(均)	30円	
昭和47年8月1日	(均)	40円	(暫)
昭和48年4月1日	(均)	50円	(暫)
昭和50年12月1日	(均)	70円	(暫)
昭和51年5月1日	(均)	90円	(暫)
昭和53年10月1日	(均)	100円	(暫)
昭和54年6月1日	(均)	110円	(暫)
昭和56年5月16日	(均)	130円	(暫)
昭和57年2月1日	(均)	140円	(暫)
昭和59年7月4日	(均)	150円	(暫)
昭和60年2月1日	(均)	160円	(暫)
平成元年1月8日	(均)	170円	(暫)
平成元年11月1日	(均)	180円	(暫)
平成4年4月1日	(均)	200円	(暫)
平成9年9月1日	(均)	210円	(暫)

(注) 区=区間制運賃の1区運賃
均=均一制運賃
暫=暫定運賃

- 1 一バスの運賃
- 2 一運賃改定の歴史
- 3 一戦前の特別な運賃制度
- 4 一戦後の主な運賃改定
- 5 一貸切バス事業
- 6 一バス事業の現況
- 7 一「ゆめはま2010プラン」への取り組み
- 8 一福祉対策の推進
- 9 一環境対策の推進
- 10 一これからのバス事業キーワードは「規制緩和」

写真一 手書の議案



ようなものです。

① 特区運賃

短距離利用者の利便を図るため、昭和八年二月三日から各系統に特別区間（二〜三キロメートル）を設定し、その運賃は半額の五銭にしました。

② バスと市電の連絡割引

バスと市電を乗り継いで利用される方への割引措置として昭和五年十二月二十七日から実施しました。当初は次のとおり。

- ・バス(十銭)↓市電(七銭)の市電運賃…五銭
 - ・市電(七銭)↓バス(十銭)のバス運賃…八銭
 - ・バス(十銭)↓バス(十銭)のバス運賃…五銭
- 昭和八年二月三日からはさらに割引を拡大し、

- ・バス(十銭)↓市電(七銭)の市電運賃…無料
 - ・市電(七銭)↓バス(十銭)のバス運賃…三銭
 - ・バス(十銭)↓バス(十銭)のバス運賃…三銭
- と、市営交通相互の利用の促進を図っています。

③ 子ども運賃の設定

一他都市に先がけて昭和十二年八月一日から実施。六歳以上十二歳未満が対象で運賃は大人の半額で五銭。なお、六歳未満は市電同様保護者一人につき三人まで無料にしました。以上三件は、いずれも戦争のため昭和十八年に廃止されています。

4 一戦後の主な運賃改定

① 均一制から区間制へ

昭和二十二年四月一日から従来の均一制五銭から区間制一区五十銭に変更しましたが、これは各路線（当時六路線しかなかった）を単純に二分割したもので、実質的値上げです。

② 昭和四十年一月十六日の運賃改定

この運賃改定の認可には、申請から三年を要しました。理由は政府の公共料金値上げ抑制策によるものです。この時、同じように申請していた東京都内乗入れ民営バス九社が三年近くも何ら処分がなされないのは行政の怠慢であるとして、昭和三十九年三月に東京地裁へ「不作為の違法を確認する訴え」を提起し勝訴するという事件がありました。

③ 区間制から均一制へ

昭和四十一年四月十八日から区間制運賃をやめて均一制運賃（三十円）になります。その理由は経営合理化策としてバスのワンマン化を推進するためでした。昭和四十一年三月末の路線でいえば、全八十四路線のうち二十路線（二四％）がワンマン化されており、これを一〇〇％にしていくための第一歩と言えます。

ワンマンバスといえば横浜市営バスは昭和二十七年五月から走らせていますが、関東地区では最初になります。

④ 手書の議案

昭和四十七年八月一日から実施された三十円から四十円（暫定）の改定は当初は三十円

からいきなり五十円にする案でした。条例も五十円案で提出していたのです。しかし、同時期に同じ五十円案で足並揃っていた名古屋、京都、大阪、神戸の市営バスのうち、いち早く京都が市会で修正可決されるという事態が生じ、やむなく本市においても京都に合わせ、五十円にする前に暫定期間を設けその間は四十円とする議案に差し替えたのです。このとき、差し替え議案の印刷が間に合わず異例の手書による議案（写真1-1）が登場しました。暫定運賃はこのとき初めて適用され、その後の運賃改定は暫定運賃と本改定運賃の二段階方式となつていきます。

5 貸切バス事業

平成十一年三月三十一日限りで市営の貸切観光バス（写真1-2）がなくなります。理由は、バス事業の経営が厳しいなか、赤字部門を少しでも減らすこと、公営事業としての意義が薄らいできたことによるものと言えます。廃止にあたりその歴史を簡単に記述しておきます。

① 貸切バスの歴史

横浜市が貸切バスを始めたのは昭和八年。「横浜市乗合自動車乗車料条例」を改正して次の一条を加え二月三日から施行しています。

第二条ノ五 市長ハ運輸上支障ナキ場合ニ於テ団体乗車ノ為貸切乗車券ヲ発行シ一車ノ貸切ヲ為スコトヲ得

貸切乗車券ノ料金ハ使用時間一時間ニ付金

表一 2 貸切バスの乗車料収入割合

年 度	割合(貸切/バス全体)
昭和26年度～30年度	3.58%～5.66%
昭和31年度～40年度	2.32%～5.48%
昭和41年度～50年度	1.16%～1.94%
昭和51年度～60年度	0.96%～1.09%
昭和61年度～平成9年度	0.71%～0.99%

写真一 3 市内定期遊覧バス(2階建てバス)



写真一 2 11年3月末廃止の市営観光バス



六円以内ニ於テ市長之ヲ定ム

この規定に基づき、貸切乗車券は、一時間につき六円、二十分増すごとに一円加算と定めました。当時のバス運賃は十銭だったので一時間あたり六十人分になります。路線バスを使用した団体バスで観光バスのイメージではありません。専用のバスを使用して観光バスをスタートさせたのは戦後の昭和二十六年四月一日からです。この一般貸切旅客運送事業の免許申請にあたり、昭和二十四年七月に市会へ提出された議案によれば、経営区間は横浜市内から箱根、片瀬、綱島、三崎、与瀬、日光、富士五湖の七路線で提案理由は、「国内秩序の回復と経済再建の進捗に伴ひ近時内外人の産業経済方面の視察または諸学校における学生、児童の社会教育のための産業文化施設の状況見学及び進駐軍関係の近景観光地帯への旅行などに機動的で快速な大型貸切自動車申込みが著しく増加の傾向にあるので本市において早急にこれの経営免許を得て本事業を実施し日本再建の根源となる外貨獲得の一助とするため道路運送法第十一条により運輸大臣宛申請したのでこの案を提出する次第である。」となかなかの意気込みでした。

② バスガイドコンクール

昭和二十年代後半から三十年代にかけて観光バスは最も盛んな頃でした。昭和二十六年には第一回全国バスガイドコンクールが東京日比谷公会堂で開催され、地方予選をパスしたえり抜きのバスガールのどを競っています。横浜市交通局が参加したのは昭和二十八

年からですが、いきなり神奈川県予選で三位を除く一位から五位までを独占し、そのうち一人は全国大会でも四位入賞をはたしています。また、予選、本大会を通じて外国語（英語）によるガイドを参加させたのは本市営のみで、さすが国際港都横浜と賞賛されました。観光バスの収入が全体の五・五%前後を占める最も華やいだ時期です。

③ 貸切バスの営業成績

昭和二十六年から始めた貸切バス事業の乗車料収入をバス事業全体に占める割合で見ると、表1-2のように年々減少しています。最高五・六六%（昭和二十九年）あったのが平成九年度は全体二百八十億円に対し二億円と〇・七一%にすぎません。収支でいえば、三千六百万円の赤字になります。なお、市内定期遊覧バス（写真1-3）は貸切ではなく乗合バスとして経営されており、今後も引き続き運行されます。

6 一バス事業の現況

市営バスは、現在約一千両の車両で一日約四十七万人の輸送を担当しています。収益的収支では平成九年度は十六億五千万円の赤字となっています。（表1-3及び表1-4）

この赤字の主な原因は、長引く景気低迷等による利用者数の伸び悩み、乗車料収入の九七%に相当する人件費（退職者の増加による退職金負担増、民営バスと比較して一人あたり人件費が高い）、公営の役割として「市民の足」確保による不採算路線が多い（黒字路

線六十四本、赤字路線八十二本）などが考えられます。そこで、事業存続のため、増収対策、人件費の抑制など一層の経営効率化が求められています。

一方、市民、利用者から親しまれ満足していただけの市営バスにならなければその意義も完全には充足させることができません。そのためには、サービス向上運動の推進、モニター制度を活用して利用者の声を反映していくことはもとより、民営バスに率先して、高齢者や体の不自由な方が利用しやすいバリアフリーのバスにしていこうと、環境にやさしい低公害のバスを採用していくことが、二十一世紀に向けた時代の要請に見合う市営バスの方向性ではないでしょうか。既にいくつか実行されていますが、その主なものを次項からあげてみます。

7 「ゆめはま2010プラン」への取り組み

「ゆめはま2010プラン」で位置づけられた「最寄駅まで十五分の交通体系整備」を推進するため、市企画局を事務局として、国、県警、市内バス事業者等関係機関で構成する「横浜市バス利用促進委員会」が平成七年に発足し、道路整備やバス路線の新設、再編に取り組んでいるところですが、市営バスでは小型バスの導入等によって既に七路線で実現をみています。（表1-5）

8 福祉対策の推進

表-3 市営バス事業規模（平成9年度）

営業キロ	548km
系統数	146本
停留所数	1,284カ所
在籍車両数	1,049両
乗車人員（1日）	471,889人
職員数	2,247人

（注）車両数内訳、乗合バス1,023両、スクールバス14両、市内遊覧バス4両、貸切りバス8両（平成10年度廃止）

表-4 市営バス事業の収益的収支（平成9年度、単位百万円）

収	乗車料収入	28,018
	一般会計補助金	3,828
	その他収入	520
入	計	32,366
	人件費	27,182
支	その他の支出	6,835
	計	34,017
差引△損益	△1,651	
累積利益△欠損金	△3,816	
累積資金残△不足額	△2,772	

表-5 「最寄駅まで15分」の市営バス実施状況

平成7年度	小型バスによる新設	210系統 境木中学校～東戸塚駅
	小型バスによる新設	22系統 桜ヶ丘～和田町～保土ヶ谷駅
平成8年度	大型バスによる新設	211系統 鶴ヶ峰駅～福寿荘
	大型バスによる路線延伸	115系統のグリーンヒル上白根への延伸
平成9年度	小型バスによる路線延伸	210系統の平戸2丁目への延伸
	大型バスによる路線延伸	138系統の本郷台駅への延伸
	大型バスによる路線延伸	139系統の本郷台駅への延伸

① ワンステップスロープ付バス

平成八年度から市営バスの標準車として大量に導入しています。「超低床スロープ付バス」を昨年十二月から呼称変更したバスです。従来のバスより床面の高さが約三センチメートル低く、中扉に車椅子用のスロープ板が装備されています。さらに前扉には補助ステップが付いていますので乗りやすくなっています。(写真-4)

② ノンステップバス

平成九年度から導入されたバスで、前、中扉ともに段差がありません。床面はワンステップスロープ付バスよりさらに低く、地面からわずか三十センチメートルほどしかありません。また、乗降口にはニーリング(車高調整装置)が付いているのでさらに十センチメートルほど低くすることができます。中扉には車椅子用の電動スロープ板が付いています。(写真-5)

このほかリフト付バスもあって、平成十年度末には福祉関係のバスが二百二十六両と全体の二三%に達する見込みです。(表-6)

9 環境対策の推進

① ディーゼル粒子状物質捕集装置(DPF)付バス

ディーゼル車から排出される黒煙対策として、フィルター装置をバスに取付けます。これによって、黒煙はほぼ一〇%低減、粒子状物質も八〇%低減されます。

② 圧縮天然ガス(CNG)バス

圧縮天然ガスを燃料とすることによって排出ガスの低公害化を図ります。窒素酸化物(NOx)の排出量が六〇%~七〇%減少、黒煙は排出されません。

③ 蓄圧式ディーゼルハイブリッドバス

ブレーキ時のエネルギーを蓄積して、発車、加速の際にエンジンの補助動力として利用することにより低公害化を図ります。NOxの排出量が約二五%減少し、黒煙も五〇%~七〇%減少します。

④ 低公害のワンステップスロープ付バス

昨年十一月の「かながわ・ゆめ国体」にあわせて二両導入。超低床バスは床が低い分公害対策システムを組み込むのは難しいとされていたので、これが全国初となります。前述のワンステップスロープ付バスに大気汚染防止のための黒煙フィルター(DPF)と排ガス循環システム(EGR)を備えています。このためNOx排出量が約二〇%低減され、黒煙もほとんど除去されます。

低公害バスの導入状況は、表-7のとおりで、平成十年度末で二七%の導入率になる見込みです。

⑤ 環境対策用の乗車券

マイカーの代りにバスを利用していただき地球温暖化の防止や大気汚染の改善を図るため、次のような便利な乗車券を発売しています。

・ファミリー環境一日乗車券

カード一枚千円で

家族五人までが、

一日バスに乗り放題

の乗車券

環境定期券

通勤定期券、全線

定期券をお持ちの方

と同伴するご家族は、

何人でも大人

百円、小人五十

円でバスにご乗車

できる制度

以上二種類の乗車

券は、土曜、日曜、

祝日、八月十二日~十六日、十二月二十五

日~一月七日に限りご使用できます。

・エコライフチケット

十一月から一月までの三か月間、曜日に関

係なく利用できる一日乗車券。通常の一日

乗車券より二八・六%割安になっています。

・バス一日乗車券

大人五百円、小人二百五十円

バス・地下鉄共通一日乗車券

大人七百元、小人三百五十円

10 これからのバス事業キーワードは「規制緩和」

市営バスはこれまで述べたように厳しい経営環境におかれています。さらにいま、自由競争を旨としたバス事業の規制緩和推進計画が進められており、七十年の歴史上最大の正念場を迎えようとしています。

写真-4 ワンステップスロープ付バス

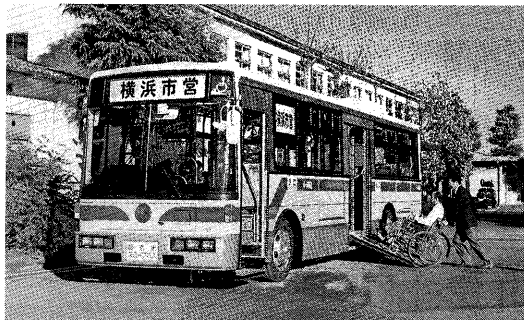


写真-5 ノンステップバス

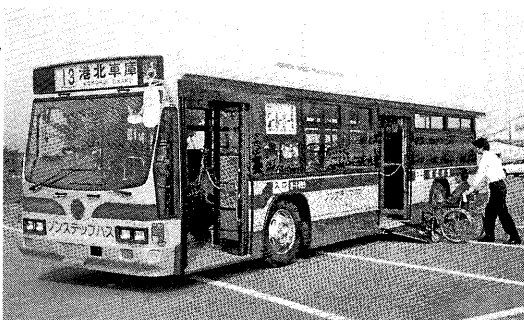


表-6 福祉関係バスの導入状況

区分	8年度(累計)	9年度	10年度(見込)	計
ワンステップスロープ付きバス	66両	58両	58両	182両
ノンステップバス	—	9両	14両	23両
リフト付バス	21両	—	—	21両
計	87両	67両	72両	226両
累計	87両	154両	226両	—
乗合バス在籍車両数	1,023両	1,023両	992両	—
福祉関係バス導入率	8.5%	15.1%	22.8%	—

① 規制緩和の方向性

平成六年度以降、国においてあらゆる分野にわたる規制緩和推進計画が進められていますが、乗合バス事業については、平成九年三月に次のような内容の規制緩和策が閣議決定されました。

・乗合バス事業の参入に係る需給調整規制は、生活路線（退出規制も廃止されるので、その際、政策上維持することが必要と認められた路線）の維持方針の確立を前提に、遅くとも平成十三年度までに廃止する。

・乗合バス事業の運賃は需給調整規制廃止の際には、上限価格制を検討のうえ措置する。

この基本的な考え方は、できるだけ行政の関与を少なくし、市場原理と自己責任原則のもとに自由競争を促進し、経済活動の一層の活性化を期待するというものです。

この閣議決定を受け、運輸大臣は翌四月に運輸政策審議会へ「交通運輸における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策について」を諮問し、同審議会は自動車交通部会を設置して具体的な審議に入りました。この諮問の趣旨は、規制廃止に伴い発生する諸問題、即ち、生活路線の維持、安全の確保、消費者保護、中小企業の経営安定、雇用の確保等についてどう対処していくかというものです。なお、自動車部会ではバスとタクシーを分けてバス小委員会を設け、現在、来る三月末までに答申すべく審議が行われているところと見られます。

② 需給調整規制の廃止と上限価格制

現在、乗合バス事業の免許は、道路運送法に基づき、運輸大臣が個々の路線毎に行っており、その基準は同法に次のように規定されています。

（免許基準）

第六条 運輸大臣は、一般旅客自動車運送事業の免許をしようとするときは、次の基準に適合するかどうかを審査して、これをしなければならぬ。

一 当該事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること。

二 当該事業の開始によって当該路線又は事業区域に係る供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであること。
（以下略）

このように、免許にあたっては需要と供給が不均衡にならないように調整することとしているため、新規事業者の参入が制限されています。今回の規制緩和はこの需給調整を廃止して、自由に新規参入できるようにするものであり、また、上限価格制とは現在、確定した金額で認可しているバスの運賃を上限価格として認可し、その範囲内なら事業者が自由に決めることができるという趣旨です。

しかし、自由とはいっても乗合バスは安定的にサービスの供給が行われることも重要で、そのためには最低限の規制も必要です。バス小委員会の最近の答申骨子素案ではこのことについて次のように記しています。

○ 特定の時間帯等のみへの参入等に関する行政の関与

・例えば、特定の時間帯等のみサービスが集中するような形態の参入が行われることにより、逆に当該路線のうち需要が比較的少ない時間帯等のサービスが提供されなくなる等の問題が生じるおそれもあるため、このような場合には、適切な輸送サービスの提供を確保するため、行政が一定の関与を行うことが適当。

・また、複数の事業者が競合する路線において、各事業者が著しく近接するダイヤ設定を行ったり、頻繁なダイヤの変更や客の争奪をめぐって行う追い抜き競争が、結果として利用者利便等を損う場合についても、行政が一定の関与を行うことが適当。

・なお、これらの制度を設ける場合であっても、その関与に関する透明性を確保することが必要。

○ 運賃制度のあり方

・運賃設定は事業運営上最も基本的な事項であり、できる限り事業者の自主性が尊重される制度とすることが必要。

・その一方で、乗合バスは地域住民の足となっていることや、事業の実態として地域独占的な傾向があることを踏まえると、運賃の上限の規制や不当に差別的な運賃設定を規制することが適当。

・また、競合する他の事業者を退出させるために不当競争となるような運賃設定を防止することが必要。

・この場合に、低廉な運賃の設定は利用者に

表一 7 低公害バスの導入状況

区 分	8年度 (累計)	9年度	10年度 (見込)	計
ディーゼル粒子状物捕集装置付バス (DPF)	31両	30両	11両	72両
圧縮天然ガス (CNG) バス	11両	10両	2両	23両
ディーゼル電気ハイブリッドバス	10両	—	—	10両
蓄圧指揮ディーゼルハイブリッドバス	6両	—	8両	14両
アイドリングストップ&スタートシステムバス	38両	60両	49両	147両
計	96両	100両	70両	266両
累計	96両	196両	266両	—
乗合バス在籍車両数	1,023両	1,023両	992両	—
低公害バス導入率	9.4%	19.2%	26.8%	—

注) DPF付バスには、低公害のワンステップスロープ付バス2両を含む

とつて望ましいものであることも踏まえ、発動の要件を明確にした上で、事業者の設定した運賃ついて変更の指示が行える制度とすることが適当。

③ 規制緩和の市営バスへの影響

新規参入の自由化、運賃の上限設定による市営バスへの影響は次のようなことが予想されます。

・市内のバスエリアは、概ね中心部が市営で郊外部を民営七社が受持ち、そのシエは半々。このお互いのエリアへの相互参入が予想される。(特に収益がありそうな路線)

・市営ゆえに、現在運行されていない区への参入が住民要望として出てくる。

・既存のバス事業者ではないタクシー会社、物流運輸会社、貸切バス事業者あるいは全く新しい事業者の参入が考えられる。この場合、ある特定路線だけ経営するケースが多くなる

と思われる。

・上限価格制によって、同じ区間で事業者別に異なる運賃が出現する可能性がある。

この他にもいくつかが考えられますが、いずれにしても競争の激化によってますます効率的な路線の再編成、運賃の弾力的な適用、生産性の向上が必要になると思われます。

一方、市全体からみて、競争のあまりかえって交通不便地帯が生じるのではないか、最寄駅まで十五分の交通体系整備は実現できるだろうか、またコストが比較的高い福祉、公害対策用のバスを各事業者が導入するのか、ということも懸念されます。

④ 市営バスの役割と方向性

市営バス事業は、地方公営企業法に基づき運営されています。その基本原則は「常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営

されなければならない。」と規定されています。

今後、規制緩和が進むなか、経済性の発揮が一層強く求められます。しかし、公営企業としてそれだけでは目的は達せられません。公共の福祉を増進させるため他の事業者と違った方向性も必要です。そのため、一般行政部門と連携を強め、市の行政施策を交通事業者という立場で展開していくことが大事だと思います。

なお、今後の市営バスのあり方について様々な視点から検討していくため、学識経験者、利用者、市会、労働組合等で構成された「今後の市営バス事業のあり方検討委員会」が昨年十一月に発足し、今年秋の答申に向けて現在論議が行われているところです。

〈交通局総務部総務課 担当係長〉