

横浜市の都市交通問題

にかんする提言

大都市交通問題研究会

蔵園 進<武蔵大学教授>

広岡治哉<法政大学教授>

緒形昭義<横浜国立大学講師>

梶 幸雄<横浜市立大学助教授>

<昭和44年8月>

提言の主旨

急激なモータリゼーションと大都市への人口集中は、従来の交通体系とそのあり方を大きく変革しなければならないようになった。従来のままでは通勤ラッシュ、道路混雑、生活環境の悪化、経営の危機などを解決することはできない。そのしわ寄せをうけて市民の犠牲は増大しつづけている。従来の無秩序な交通体系を効率化し、市民にとってもっとも便利で快適なものとするためには抜本的な対策が必要である。その場合、われわれは、第1に現行の独立採算制を打破し、資本収支と経常的収支にわけ、独立採算制を経常的収支に限定すること。

第2に受益者の範囲をこれまでのように利用者に

のみ局限することなく社会全体のなかでとらえること。

第3に計画的に交通の需要と供給を調整すること。その場合に生じる外部効果をも十分に検討することが必要であると考ええる。

もっとも、市民のために交通体系を創造的に変革することは、地方自治体のみでできるものではない。現行の法秩序や行政機構の改編すら必要となる場合もあることは当然である。そういう場合には市民とともに必要な措置を国に要求しつづけてはならない。

提言および説明

1・交通計画と土地利用計画の整合性をはかるために、行政を改善するべきである。

横浜市における近年の郊外宅地化は目ざましく、これによってひき起される通勤時間の増大や、通勤ラッシュの混雑は、市民の日常的な現実になっている。さらに、東京方面へ通勤する者も、横浜の都心部を通過せざるをえない特殊な事情がこれに拍車をかけている。

これは、いつに横浜の都市構造が、本来的に本市都心を指向する求心的な構造と、より広域的な首都圏内での東京郊外としての構造という二重の性格をもたされていることによる。さらに近年は、後者の性格が強くおし出されることによって、本市の市民の一体性までも分断されようとする傾向が強まっている。

このような状況のもとでは、通勤事情の緩和のためだけに交通機関の増強計画がたてられるのでは意味がない。それ以上にこのような新しい交通機関の整備増強は、必然的に新たな土地利用を誘発し、スプロールを刺激し、事態をより一層悪化させるだけである。

横浜市の交通計画は、たんに交通局だけの問題で

はなく、土地利用計画も計画局だけの問題ではない。

すべての交通計画、土地利用計画は、市民の一体性において整合をはかられるべきである。

この問題は、ひとり市当局のみの努力で解決できるという性質のものではないが、まず自治体の内部から従来のたて割り行政の機構を越えて相互協力の実をあげる努力がなされなければならない。一般的に都市計画は、交通計画と土地利用計画とが互いに誘導し合い、相乗的な利益が期待できてはじめて効果のあがる性質のものであるので、そのおのおのはことなつた担当部局が推進するにしても、十分な相互調整と全体的視野に立って事業を推進しなければならない。そのために企画調整的な機能の拡大強化をはじめ、目的にそつた行政的措置をすみやかに講じる必要がある。

2・公共輸送機関を優先した交通体系を確立すべきである。

高度成長政策によって、都市化・工業化の波は、特定の大都市に中心的に企業と人口の過度集積をもたらし、その弊害は多方面にあらわれている。これに急激なモータリゼーションの現象が加わつて、大都市交通は絶対的過密の実情にある。しかも、昭和40年代に入つて、モータリゼーションはいよいよ増勢をつづけ、現在では乗用車がその中心になっている。

近年幹線道路を主軸として、産業基盤整備に重点をおいた道路投資が旺盛であるが、道路延長の伸びをはるかにうまわまる自動車保有台数の伸長はとくに大都市における交通禍を増大させ、生活環境を破壊し、市民大衆の日常の行動の自由と能率と安全とを、極度に制約し不安な状態におとしいれている。

モータリゼーションの弊害を反省し、野放しの増大を防止し、道路交通規制を強化実施することの

緊急さが叫ばれておりながら、職種・階層などの違いから相互の間に複雑な利害の対立を生じがちである。しかも国の戦略産業として育成されてきた巨大な自動車産業資本の猛威の前に、なすすべもなく、次第に收拾のつかない泥沼へおちこみつたつてある。

(1) 大都市における限られた土地を、適正にかつ効率よく利用するためには、建設面までもを含めて積極的に公共輸送機関を優先させるようにすべきである。

(2) 都市間ないしは地域間輸送は高速鉄道もしくは幹線道路利用のバスにより、都市内ないしは地域内短距離輸送は、路線バスによることを原則とし、そのためには後に提言してあるようなさまざまの強力な措置が講ぜられるべきである。

(3) 非公共輸送機関は、公共輸送機関を補完し、または、その妨げにならない範囲でのみ認められてよい。

(4) 大多数の市民をはじめ公衆の必要に応じる輸送手段は、すぐれて公共性を維持確保しなければならないので、営利をはかり極大利潤の追求を第一義的にせざるを得ないことの多い民間企業では不適當な場合も少なくない。このためには、公営企業による公共輸送機関の整備拡充がもっとも望ましい。

3・市民の安全を基本にした道路計画を樹立すべきである。

4・道路の効率的な利用をはかるべきである。

道路上における自動車交通の激増は、ひとり横浜市だけの問題ではないが、いかに道路に多額な投資をしても、路面の混雑は一向に解消されず、むしろ以前にもました交通事故や交通公害に拍車をかける結果になっているのが現状である。

これはすべて、かつて人が通るために用意された

道路に機械としての自動車がいりこんできたことによる結果であるので、自動車の全面的な否定が無理であるにしても、道路にかんしては、まず市民の安全を基本にした計画を樹立するべきである。「遊ばせん、こわい車の通る道」という標語は「通りません、かわいい子供の遊ぶ道」と書きかえられなければならない。

このためには、道路に最低3段階の区別がつけられなければならない。

- (1) 人の優先する道路 歩行者専用道路が少くとも車より人が優先される道路
- (2) 人と車が併存する道路 歩道や横断歩道、信号機のある道路
- (3) 車の優先する道路 自動車専用道路、立体交差か跨道橋のある道路

従来の道路は、これらの区別が明確でなく、大部分は(2)に属するといつてよいが、近年の道路事業をみると(2)から(3)への意味合いが強くなり、とくに新しくできる道路にかんしては(3)が圧倒的である。これは明らかに自動車優先に偏重した道路政策といつてよく、より人間を尊重した調和のある道路計画を樹立するべきである。

とくに住区内の道路については、従来の画一的な道路計画をやめ、むしろ住民自治による環境防衛を主眼にして、道路標識や物的な障害物<階段や杭など>の自決的な利用による歩行者優先道路を造成するべきである。

一方従来からの大部分をしめる一般街路についてもますます増大する通勤需要に対しては、今後とも大衆輸送機関にたよらざるをえずその優先通行のためには、乗用車、貨物車、タクシーなどの各種自動車の車種別通行規制<一定時間、一定区域への乗入禁止あるいは制限>、バスベイスの設置、バス専用レーンの検討、駅前広場におけるバスの優先などが必要であり、通過交通や長距離輸送の一般街路からの排除については高速道路、バイパス

の完備と使用の義務づけなどが考慮されなければならない。

5・道路および安全施設整備のための財源については自動車関係税収入を充当するべきである。

現在の道路政策は自動車優先であり、国庫補助事業中心主義であるが、これを「道路における人間性回復」一人間尊重、安全一の視点にもとづいた効率的な利用政策に改変しなければならない。その場合の財源は加害者であり、受益者である自動車の負担とすることが当然である。今日の道路交通需要はすべて自動車の側に責任があり、人、車道の分離、生活環境の維持などが必要になったのも、すべてそのためである。

しかしながら、現行の自動車関係税収入の配分は適正であるとはいえない。大都市における税収入が大都市に還元されるような制度ではない。道路面積による配分も適正ではない。自動車が最も利用する道路あるいは地域に配分するように道路利用度を考慮した適正な基準を採用することが望ましい。また反則金はそれが最も課せられる地域に還元し、その地域の安全施設に投下することを原則とするべきである。これらのためには、現行の地方税法等の改正をも国に要求するべきである。また、都市高速道路建設財源についてもこの考え方を適用するべきである。すなわち将来の一般税収入源を見込んで出資金、交付金を与えるという方式をあらため、自動車関係税収入を財源として出資金、交付金を支出するべきである。一般税収入の増加は他の行政目的に使用するべきである。以上の措置をとるとしても、なお財源に不足をきたす場合には自動車関係税の増徴もまたやむをえない。

6・各種交通機関の合理的利用をはかるために交通網や運賃体系の再改編、各種の交通規制など必

要な措置を講じるべきである。

このためには、企業の立場からではなく、市民一般の利用者の立場からも考慮されるべきである。シビルミニマムを充足しうるような交通利便をあらかじめ組み込まれた市民本位の都市計画の策定をはじめ、大都市公共交通の広域的・一元的統合に至るまでの諸方策が講ぜられるべきである。各種交通機関の機能分担や、適正な運賃・料金の設定など外部効果の採用もおこなわれなければならない。資本の論理によって、弱肉強食が放任され、いたづらに交通公害を増大させ、市民の不安と不便を倍加させることのないように、部分的な交通規制や無効果な勧告・誘導ではなくして、次元の高い都市交通政策的判断からの交通調整とそれとともなる交通体系の再編成が講ぜられなければならない。

(1) 各種交通機関はそれぞれの長所を最大限に発揮し、またそれを十分に利用できるように、路線分布やターミナルの立地の選定を含む交通網の形成が計画的に遂行されるべきであり、地域的に不均衡であったり、本来の機能から逸脱しないように統制されなければならない。

(2) 交通規制については、道路規制では、点から線へ、さらに面への規制に拡大させるべきでありたんに自動車を円滑に流すことにのみとらわれて大都市への流入や通過交通を放任したり、交通事故や騒音・大気汚染などの事象を軽視して対策の検討のみに終始し、即刻実施に指向しない悪弊は絶対に排除するべきである。

横浜市の一大特色である大量の、港湾および大工場関係の吸収・発生の貨物輸送の重点的分離や路線バス運行のための道路空間の確保なども条例化されることが要望される。

(3) 合理的利用を促進させるためには、原価にもとづいた適正な運賃や交通量流動に見合ったネットワークを形成するための路線が必要である。

そのためにも、より根本的には地方公営企業法や地方行財政制度の改変を必要とすることはいうまでもない。

7・自治の原則にもとづき、市内交通については自治体が一元的に管理するべきである。そのために国、県の権限とこれに見合う財源の市への委譲を要求するべきである。

これまでの国の交通政策・交通投資が、生活基盤的性格の軽視と産業基盤の重視であり、徹底した独占資本本位の生産力第一主義と経済効率化、そして地方自治体は、その目的達成のための媒介的な役割をになわされてきた。地方自治体の第一義的任務としての地域住民を中心とした一般国民の民生福祉向上のための事業とサービスの提供という面からも、公共輸送・安全確保を中心として、市内交通にかんしては、市民総意の反映による自治体によって、一元的に管理・運営がなされることが望ましい。究極においては、各自治体間の連携協力によって、都市間輸送をはじめ広域的にも有機的に管理・運営がおこなわれるべきであり、その時点において、はじめて、首都圏域の交通と横浜市域の交通との合理的交通調整や最適交通体系も実現が可能になる。そして、横浜の都市交通はその性格からみて都市交通の一環として自主的に管理するべきである。

現在はいまだ都市交通を企業的ならびに地域的に統合一元化する機には到達していない。そこで一元化への過程として、とりあえず、まず行政的視点から管理面を統一し、運営の合理化を推進するべきである。バス路線の調整や運賃の通算制などにも、住民意志の反映をはかり、市民自治の理念にかんがみ、民主的管理方法がとられなければならない。

本来大都市交通については、地方公共団体が実施する街路整備等都市計画事業その他都市行政との

関係がきわめて密接であり、また、シビルミニマムの充足のためにも、交通規制・事故防止・安全対策などは、自治体の一元的管理の実施が前提として要望される。

しかも、バスのストップの位置変更一つを例にとってみても、自治体首長に権限のないのが現状である。たとえば、バス路線の免許権・調整権などの事業計画の認可権および運賃の自主的な決定権が与えられてよい。

国や県、換言すれば、運輸省陸運局、建設省地方建設局、県公安委員会などを保有している各種の権限の大半は、早急に都市・地方自治体すなわち市長に委譲されること、さらにこれに見合う財源が確保されることが大都市交通の行き詰まりを打開し、市民大衆のための健全な交通の実現、ひいては、都市問題解決への第一歩である。

8・市内公共交通機関の一元的運営を推進すべきである。

横浜市の市内交通機関は、市営交通事業のほかに国鉄、私鉄、民営バスの各企業が分立し、それぞれの領域を分割しながら、部分的に競合するという状態にある。

これは利用者にとって不便で不経済である。運転系統や運行計画に相互の調整を欠くために生じる不便と無駄、運賃が通算制でなく並算制できめられるために生じる不経済と利用のゆがみがある。

また、交通企業にとっても、二重投資や費用節減上の制約などを生じている。さらに、横浜市あるいは首都圏の合理的な都市形成をも阻害していると考えられる。

これらの弊害は、古くから各種の審議会などで指摘されてきたことであり、外国の大都市ではすでに戦前に大都市交通の一元統合という形態で解決してきたものである。

したがって、横浜市の市内交通機関においても、

高速鉄道、短距離の郊外鉄道、バスの一元統合とそれによる計画的な交通網の整備と運行が望ましい。

これが実現すれば、横浜市の今後の建設にとっても、市民の日常生活においても大きな利益をもたらすであろう。しかし、今日直ちにこのような一元的企業統合を期待することは現実的でないのでせめて運営、建設面で一元化の実をあげるような方策を実現すべきである。

そのような方策としては、たとえば競合路線の整理、相互乗入系統の改善、接続路線の運行調整、共通乗車券の発行、運賃通算制の採用、賃率の調整などをあげることができる。

9・高速鉄道の建設資金のうち、構造物にかかわる分については、行政投資あるいは、一般会計出資の形態をとるべきである。そのために必要となる資金については国家の援助を要求するべきである。

道路混雑が激化し、路面電車やバスのスピード低下が事業経営の悪化をまねいている。現状では、大衆輸送機関としての地下鉄に対する期待は大きい。横浜においてもすでに都市交通審議会の答申をえて地下鉄の建設に着手している。京浜急行がすでに輸送力の限界に近づいていることや、市の人口がさらに膨張することを考慮すれば、早急に営業を開始することが望まれる。しかし地下鉄の建設にはキロ当り莫大な建設費を必要とする。そのために独立採算制を維持することはできない。ことに、横浜では地下鉄の沿線開発をも行い、交通需要を創造しなければならない。その意味では先行投資としての性格をもっている。したがって長期的には不確定要素が多いとはいえ、短期的には独立採算制を維持することは全く不可能といえよう。

かかる状況のもとで市民の足を確保するためには

(1) 一般会計から出資すること。出資金の資金源として自動車関係税収入等を充当することを考慮すること。

(2) 国に対して早急に次の措置を要求するべきである。

ア・建設費の補助率を引上げること。〈注〉

イ・自治省方式〈地下鉄の隧道を道路と同じように考え、その3分の2を国が補助する〉を強力に推進すること。

以上の措置は道路と地下鉄とを同じように取扱うことによって、従来の道路優先主義を変更することでもある。すなわち、道路も地下道も通路であり、市民の交通需要に応えるものであり、平等に取扱う必要があると思うからである。なお、地下鉄については、横浜の場合には鉄道の新線建設と同様に開発利益が見込まれるので、開発利益を吸収する措置を講ずることが望ましい。郊外地の開発と結びついた地下鉄建設であるから、沿線地域の地価の高騰は必至と思われる。土地が国有あるいは公有化されていない現状では、高騰の利益は一部地主の不労所得を増大させるにすぎない。これを交通機関に還元する必要がある。そのためには、譲渡所得税収入の市への還元を国に要求すること、固定資産税の増収分を長期返済資金の財源にあてること、あるいは開発公社などを利用すること、地主に低利の縁故債を引受けさせることなど、さまざまな方法を考慮するべきである。

〈注〉

- ・補助率=10.5%
- ・補助対象建設費=建設費-間接費用<建設利息、測量監督費及び総係費>を控除した額の90%
- ・補助額=補助対象建設費×補助率
- ・補助額は5ヶ年分割逦減補助でその率は初年度を3.5%、以下2.8%、2.1%、1.4%、0.7%である。

10・軌道事業廃止までに生じる累積欠損については、公営交通事業会計とはなれて処理するべきである。

横浜市では、公営路面電車事業を昭和46年度年末までに全廃する方針を定めワンマン電車化等による経費の節減につとめている。

しかし当初の再建計画に比べ乗車人員の減少と乗車料収入の減少はいちじるしく、他方人件費、借入金利子の増加により、当初計画より損失額がふえる傾向がみとめられる。したがって路面電車事業全廃までには100億円をこえる累積欠損金をかかえることになる。これにたいし、第二次変更再建計画は路面電車縮小計画に伴って生じる不要財産の処分により、47年度までに21億円をうる予定である。この財産処分が予定どおりおこなわれたとしてもなお巨額の累積欠損金がかかる計算である。

路面電車事業の経営不振とこれにもとづく累積欠損金は、モータリゼーション進行の社会的結果であり、その意味では社会費用と考えられる。したがって路面電車事業廃止のさいには、路面電車事業にかかる累積欠損を公営交通事業会計と別個に処理し公営交通事業の再建をはかる必要がある。

11・バス事業についても、新規の資本支出分については、他会計からの出資などの措置を講じることにより、自己資本を充実するべきである。

昭和42年度において、横浜市公営交通事業会計の資産額は96億円、不良債務額は91億円<再建債を含む>にのぼっているが、自己資本金は13億円にすぎない。事業の規模にくらべて自己資本がいちじるしく過小である。これでは安定した健全な経営をすることは不可能である。

現在、バス購入費、営業所等建物の建設費、用地費等の資本的支出に属するものは、すべて起債によって調達されており、事業計画上必要であって

も起債枠に拘束されて、資金を調達しえない場合が多い。

公営交通事業に負わされている使命、そのおかれている事業環境からみて、料金収入で利益をあげて資本を造成することは不可能である。横浜市民の共同の交通機関として事業を維持するためには横浜市的一般会計から、出資などの方法で、自己資本を充実することが必要だと思われる。そのため要する資金については、国家の財政援助も求めるべきである。

欧米諸国の都市では、バスの新規購入費については、市が責任を持っている例があるし、アメリカでは法律によってバスや土地、建物などの取得費の3分の2以内を援助している。このような例も参考にすべきである。

12・バス事業にかかる公共負担については、これに関連する公共の会計から補償するべきである。

市営バスは、市民の共同の交通機関である。バスは誰でも利用できる交通機関として公共性が高く市民は、生活上の諸要求をみたすために、公営バスを利用する権利がある。このような市民の要求をみたすためには、不採算なバス路線の経営も必要となる。

とくに通勤・通学のために、バスは不可欠の交通機関である。市民のなかで自家用乗用車を利用する人がふえても、大都市の街路では自家用乗用車を通勤・通学のために利用することはつよく制限される。しかし自家用乗用車の増大につれて、朝夕のラッシュ時以外のバス乗客は相対的に減少すると考えられる。通勤・通学客にたいして適用されている割引賃率は、バス事業の経営にとっては負担となるであろう。

路面電車が廃止される日が近く、バスが文字どおり市民の足として利用されねばならないし、今日の市民生活はバス利用なくしては不可能である。

このような生活必需的なバス利用にたいしては、料金負担力のない市民にも利用を可能とする配慮が必要である。今日横浜市ではすでに行なわれているが、社会政策的な無料乗車制度、料金割引制度が特定の利用者にたいして適用されるべきである。

街路混雑による効率低下、社会的に一般的な賃金騰貴などの理由で、今後もバスの経営費用が上昇すると予想される。しかし、バス利用の必需性、公共性から、物価政策上料金引上げを抑制される場合が多い。

このように、不採算路線の経営、政策的な割引料金、物価政策上の料金抑制措置などは、いずれも公共政策のために、市や国がバス事業に課す負担であるので、このような負担を課す場合には、負担を課した公共の会計から補償することが必要である。このような補償を伴わないで、公共負担が課せられるならば他のバス利用者の負担を増大させることになり、ひいてはそれら利用者の需要減退とバス事業の経営不振をもたらすことになる。