

欧米の都市交通政策の展開と日本の都市交通政策

—ヨーロッパと日本における都市交通政策の展開—

湯川創太郎

1. はじめに

近年、都市交通への関心の高まりとともに、アメリカ、ヨーロッパの交通政策と日本の交通政策の違いが強調されるようになってきている。

アメリカや、西ヨーロッパでは、公共交通サービス提供の最終的な責任を政府が担うケースが多く、公共交通事業への補助金の支出も大きい。日本では、政府が公共交通サービスの提供に関する責任を持つことは少なく、公共交通事業への補助金支出も多くない。この違いは、どこから生じたものであろうか、また、その違いは、本研究で論じている地方都市における交通の問題、交通政策とどのような関係を有するのであろうか。拙著(2007、2010)では、アメリカの公共交通政策の形成を歴史的視点から研究したが、本研究ではそれを拡張し、アメリカに加え、西ヨーロッパ(フランス、イギリス、ドイツ)、日本の交通政策(大都市圏、地方部)の政策を比較し、その相違点や成因についての議論を試みる¹。

2. 西ヨーロッパ(フランス、イギリス、ドイツ)における都市交通政策の展開²

2-1. 西ヨーロッパにおける都市交通政策の歴史的展開

アメリカと同様、西ヨーロッパにおいても、都市交通政策は、都市人口が増加し、都市住民の円滑な移動手段が求められるようになった19世紀中後半より積極的に取り組まれるようになっていく。その内容は、路面電車の経営統合の促進や、規制の強化、市の財政支出による高速建設鉄道などといった、私企業の競争を抑制し、交通網を政府の監督下に置くものであった。19世紀後半、イギリスでは地方都市における市街鉄道事業の市営化が行なわれ、フランスではパリの乗合馬車や市街鉄道の規制、ドイツでも大都市の市街鉄道の公有化が行なわれている。こうした施策が行われたのは、アメリカと同様、19世紀末以降、都市においては民間により、市街鉄道網の建設が進められたものの、それらはしばしば都市の輸送インフラとしては脆弱であり、複数の企業が乱立して競争を行なうものの、抜本的な輸送力の向上に結びつくようなインフラへの投資が民間によって十分に行われないと

¹ 都市交通政策の比較分析は、都市計画や交通政策との関連に関しては Pucher & Lefèvre(1996)、環境問題との関連では、Hayashi, Button & Nijkamp(1999)、財源に関しては、Nakagawa & Matunaka(2006)などで議論が行なわれているが、いずれも現在に関する議論が中心となっている。

² 第二次世界大戦以前の都市交通調整政策に関しては、大槻(1943)、鈴木(1954)。イギリスの都市交通政策については伊勢田(2005)を参考にした。また、第二次世界大戦後の都市交通政策に関しては八雲(1971)、秋山(1975)、大臣官房情報管理部調査企画課(1976、1977、1978)、近年の傾向については近藤・森田(2005)、土方(2005)、青木・湧口(2007)などを参考にした。

競争の抑制と政府による監督の要請は強くなり、「交通調整」の都市における実践として、自動車（バス）、軌道、高速鉄道（地下鉄）の統合的輸送が進展した。

表4-1. 欧米、日本における都市交通調整政策の変遷

	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ(西ドイツ)
	本格的な自動車到来以前の都市交通整備、事業者統合				
～1910年代	<ul style="list-style-type: none"> ・市政府による市街鉄道の建設、公有化(東京、京都、大阪) ・都市外延部での私鉄事業の発展 	<ul style="list-style-type: none"> ・1887～:市街鉄道会社の一元化(1都市1会社化) ・市補助による高速鉄道建設(NY、ボストン、フィラデルフィア) ・施設を公有とするケースもあるが経営主体は民間 	<ul style="list-style-type: none"> ・1870～:ロンドンを除く諸都市の市街鉄道の公営化 ・ロンドンにおいては統合進まず(複数の民間鉄道、地下鉄、軌道、バス事業者の乱立・競争) 	<ul style="list-style-type: none"> ・1855～:乗合馬車事業が統合され、都市交通が免許制度で規制される ・公設民営による地下鉄建設(パリ) 	<ul style="list-style-type: none"> ・1901年、ベルリンで市街鉄道(路面電車)の公有化(高架鉄道は民間により建設) ・1918年、ハンブルクで半官半民の事業者による高架鉄道、路面電車、バスの統合
	第1次大戦後の自動車交通の発展と交通統制(事業者・運賃統合)の進展				
1920年代～1940年代	<ul style="list-style-type: none"> ・欧米事例をもとにした交通統制の議論、<u>陸上交通事業統制法</u>の制定 ⇒東京にてロンドンを参考にした統合議論が行われるが、実現せず ・地方都市における交通事業の統合(三重、石川、富山等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・バス、鉄道の経営の公営化、公社化(NY、シカゴ、デトロイト他) ⇒乗り換えの円滑化等が行われるが、運賃は乗り継ぎ割り引き程度に留まる 	<ul style="list-style-type: none"> ・1933年:<u>ロンドン旅客運賃法</u>に基づいた都市交通の統合(経営統合、公社化、運賃の共通化) 	<ul style="list-style-type: none"> ・1921年、パリ都市圏(セーズ県)における軌道、バス事業者の統合、公社化 ・1948年:パリの地下鉄会社の公社化 	<ul style="list-style-type: none"> ・1928年、ベルリンにおいて市委員会の監督の元交通事業者を統合、運賃の共通化 ・1938年市営化⇒<u>国鉄の運営する近郊鉄道との競合が問題</u>としてのこる
	都市交通の経営悪化と補助制度の拡大				
1950年代～1970年代初頭	<ul style="list-style-type: none"> ・首都圏における事業者、運賃制度一元化の議論 ⇒私鉄、国鉄、軌道、バスの一元化は東京を中心に議論されるが実現せず ・首都圏、地方都市における総合交通計画の展開 ⇒交通計画が公共交通の規制、財政制度と結びつかず 	<ul style="list-style-type: none"> ・1960年代:都市交通の経営危機 ・ケネディ運輸教書と1964年<u>都市大量輸送法</u>(都市交通への資本費補助) ・1974年<u>都市大量輸送法</u>(都市交通への運営費補助) ⇒1970年代:多額の補助金導入により新規の都市交通の建設がはじまる 	<ul style="list-style-type: none"> ・1968年<u>運輸法</u>で都市鉄道の補助制度の強化、地域ブロック単位での運輸公社の設立(その後、1972、1974、1976年に制度変更あり) 	<ul style="list-style-type: none"> ・1959年 パリ広域都市圏(イルドフランス)の交通事業統合、欠損補填のための補助金支出 ・1960年代、モータリゼーションのため利用者低迷 ・1971年 交通税の新設とパリ都市圏の国鉄路線の共通利用の促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・1966 鉱油税による公共交通施設整備への補助金 ・1965 ハンブルクで事業者間の運賃、サービスの共通化を行うための運輸連合結成(1967年、共通運賃制度の施行)
	規制緩和とその反省、交通計画との統合				
1970年代後半～現代	<ul style="list-style-type: none"> ・1970年代後半:道路財源による地下鉄の建設補助、赤字路線バスへの欠損補助制度 ・路線バスにおけるヤードスティック原価制度の導入 ・1986:国鉄分割民営化 ・2002:路線バスの規制緩和 ・2006年:<u>地域公共交通の活性化及び再生に関する法律</u> ⇒交通計画の策定は任意 	<ul style="list-style-type: none"> ・1980年代:レーガン政権期の連邦補助削減⇒<u>地方政府補助の増額による公共交通の維持</u> ・1991:ISTEA(<u>陸上交通効率化法</u>)道路政策と公共交通政策の計画、財政面での統合 	<ul style="list-style-type: none"> ・1985年<u>運輸法</u>で域内バス輸送の規制緩和、民営化が行われる⇒<u>規制緩和を受けた一部地域の競争激化</u> ・2000年<u>運輸法</u>:自由化の反省、地方へ地域交通計画の策定を求める 	<ul style="list-style-type: none"> ・1970年代中頃:交通税の地方都市圏への拡大 ・1982年 <u>LOTI(国内交通基本法)</u>の制定、パリ以外の諸都市において、都市圏交通機構による交通計画の策定、都市公共交通の運営 	<ul style="list-style-type: none"> ・1970年代中頃:運輸連合のミュンヘン、フランクフルト等への拡大 ・1996年:<u>公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律</u>制定、公共交通政策策定権限の地方への移譲、地方都市における運輸連合の拡大

この時期のヨーロッパにおける輸送の統合化の事例としては、ロンドンにおける交通の統合(Co-ordination)が有名である。2章で論じたように、都市交通の公営化や事業者の統合はイギリスで先行するが、1920年代まで、進出する道路交通に関する規制は十分に行なわれておらず、モータリゼーションにより、路面電車や鉄道事業などを中心とした既存の交通手段との競合が問題となった。また、規模が大きく、多数の事業者が存在するロンドンに関しては、地下鉄、バス、路面電車といった交通機関単位での経営の統合が行なわれ、イギリスの他都市と同様、路面電車については公営化が進められたものの、完全な統合には至らず、1920年代には、事業者間の競合や経営悪化が問題となった。

この問題に対し、イギリス政府は、1924年に London Traffic Act を制定、ロンドンにおいて乗合バス事業の免許制度を導入した。更に 1930 年には Road Traffic Act 1930 を制定、免許制度を全国に拡大させた。Road Traffic Act 1930 では、イギリス全土を 13 地域に分け免許機関をおき、各免許機関では運輸大臣に任命されたコミッショナーが営業免許を路線開設の妥当性を判断して付与した。一方、ロンドンでは 1924 年の London Traffic Act にもとづき、運輸大臣が交通事業詰問委員会を組織し、適切な都市交通機関の経営体制について議論が行われた後、1933 年にロンドン旅客運輸局を設立、ロンドン都市圏の半径 30~40km 程の領域、面積にして約 4000 平方キロメートルの地域内の、路面電車とバス、地下鉄については運輸局の直営とするとともに、当時民間の鉄道会社が運営していたその地域の都市近郊の旅客鉄道輸送についても、運賃の協定を結び、共通の運賃制度の元に利用できる制度を確立している³。

なお、表 4-1 で示したように、フランスのパリや、ドイツのハンブルクやベルリンといった他の大都市でも、ロンドンのように、近郊鉄道を含めたサービスの共通化は行なわれなかったものの⁴、この時期に公共交通の統合・公営化が進められている。

1920 年代から 40 年代にかけて進められたヨーロッパの都市における都市公共交通の統合施策は、表 4-1 で示したように、制度や運営主体（国—地方—公社）構造の変更はあるものの、現在の欧米における都市交通の政策の基礎となっている。フランスのパリでは、戦後、経営統合の範囲の拡大が進められた後、1970 年代以降、財源制度の拡充とあわせた補助制度の拡大が行われている。ドイツにおいても、都市交通の公営化が進められるとともに、複数の事業者のサービス、運賃の共通化が進められ 1990 年代以降の分権的な都市交通政策の整備に繋がった⁵。イギリスでは統合的な輸送サービスを目指して 1960 年代に設置された PTE（地域輸送公社）は 1985 年のバス事業の規制緩和で解体されたが、ロンドンにおける統一的な運営は継続され、また、社会政策上の必要性という名目で、都市輸送においても非採算のサービスの維持が継続的に行われてきた。

2-2. ヨーロッパにおける都市交通政策の評価と課題

こうした、ヨーロッパ、特にフランスやドイツにおける、都市交通における積極的な介入政策は日本では例を見ないもので、中量交通機関（ライト・レール・トランジット、バス・ラピッド・トランジット）の積極的活用の事例を中心に、その成果が成功事例として、盛んに日本で報告されている。日本では公共交通サービス提供に関する政府の責任は明確では

³ 地域内での運賃収入は、輸送実績や輸送原価に応じて運輸局と鉄道会社に分配された。

⁴ アメリカの諸都市においても、都市によって差異はあるものの、

⁵ なお、大陸ヨーロッパでの都市交通での補助政策は、全体的な交通政策における自由化や規制緩和の基調を否定するものではない。土方(2005)によれば、競争阻害的な補助金に関しては、ローマ条約の特定の企業・商品に対する競争歪曲的な補助を禁じる条項に抵触する可能性があるとして、裁判で争われた事例があり、交通への補助や事業者の選定にあたっては透明性、客観性が求められるという。

なく、交通計画の役割も限定的であるのに対し、規制緩和で公共交通サービスが低下したと伝えられるイギリスを含め、公共交通サービス提供に関する政府の責任を法的に定め、それに従った交通計画の策定や計画に見合った交通サービスの供給を行なうという考え方が確立している点も優れた点として評価される事が多い。

しかしながら、早くから公共交通を含めた交通計画の策定が進められ、公共交通に多額の公的補助が投じられているアメリカにおいて、公共交通の役割が極めて限定的であるのと同様、ヨーロッパの交通政策も必ずしも万能ではない。Pucher & Lefèvre(1996)によれば、ヨーロッパの諸都市においても、自動車の増加が近年も継続する傾向があり、都市における公共交通の利用割合も、日本の同規模の都市にくらべて大きく差異があるものではない⁶。Pucher & Lefèvre は、この理由として、自動車と公共交通の調整が必ずしも上手く言っていない事や、都市の拡散が進んでいる事、財政悪化に伴い、都市交通への投資が抑制されている点などを理由として挙げている。特に自動車交通と公共交通の調和という面では、その具体的な目標をどこに定めるのか、という点を含め、様々な課題を残しているのが現状であると考えられる⁷。

3. 日本の大都市における交通政策の生成と展開

3-1. 日本の都市における交通の一元化の試み⁸

2 節ではヨーロッパにおける交通政策の動向をまとめたが、日本における交通政策は、20 世紀初期においては、ヨーロッパ、そしてアメリカの交通政策とよく似た傾向を有した。しかしながら、その後の展開、とりわけ 1960 年代以降の傾向は大きく異なっている。ここでは、その状況と、要因について概説する。

日本の都市交通の整備は 19 世紀末に始められたが、欧米の諸都市と同様に輸送インフラの脆弱さや交通の利便性向上に繋がらない競争といった問題を抱えるに至り、その解決策を都市交通事業者の統合や公営化に求めたのである。東京では、3 社分立して開業した市街鉄道が一元化された後、1911 年に東京市の下で公営化され、大阪では市が 1903 年に公営の

⁶ 同書では、統計データを元に、1990 年の都市交通の輸送分担率の数字を示しているが、公共交通の輸送分担率は、大都市のパリ(都市圏人口 720 万人)で 30%、ロンドン(670 万人)で 17%、中規模都市のミュンヘン(120 万人)で 25%、リーズ(70 万人)で 25%、ボルドー(70 万人)で 10%など、アメリカの都市に比べると著しく高いものの、日本の同規模の都市と比べて大きな差がないものとなっている。

⁷ ヨーロッパにおける都市交通の研究動向の把握については今後の課題とするが、分析のフレームワークとして、Van de Velde (1999)による STO フレームワークが注目されているという点のみ強調しておく。これは、都市交通を戦略(Strategy)、戦術(Tactics)、運営(Operation)に分割して評価するという手法であり、イギリスの交通学者 Gwilliam は、交通経済学の総括を行なった論文(Gwilliam 2008)の中で、このフレームワークを元に、交通組織の研究に関する概観を行なっている。

⁸ 本項目の記述に関しては、初期の公営化論争については、高寄(2005)、戦前期の交通調整政策については鈴木(1954)、及び東京都電氣局が 1910 年代から 1920 年代に発行していた「調査資料」、戦後の都市交通の一元化論争については、高橋(1962)、井山(1971)、秋山(1975)を参考にした。

市街鉄道を開業させ、民間の参入を許さなかった。京都では 1895 年に民間事業者が市街鉄道を開業させた後、1912 年に市が別路線で市街鉄道を建設、1918 年に民間事業者の運営路線を吸収する形で事業の統合を実現している。

こうした公営化は、都市中心部の交通の一元的経営を実現したが、大都市では市街地の拡張が同時に進んだ。郊外と都市中心部を結ぶ輸送は国鉄や私鉄の近郊輸送サービスに依存する必要が生じ、運賃が通算されない事や、乗り換えの不便さが（特に東京市で）問題になった。また、1920 年代にバス、トラックを中心とした自動車交通の進展が進み、不況の影響もあり、既存の市街鉄道（路面電車）の経営の悪化が進んだ。例えば東京市では、昭和 3 年には収入 3567 万円に対し、費用は 3569 万円で、2 万 7 千円の赤字であったのに対し、昭和 7 年には収入が 2432 万円、費用は 3345 万円で赤字額は 913 万円に増大している⁹。

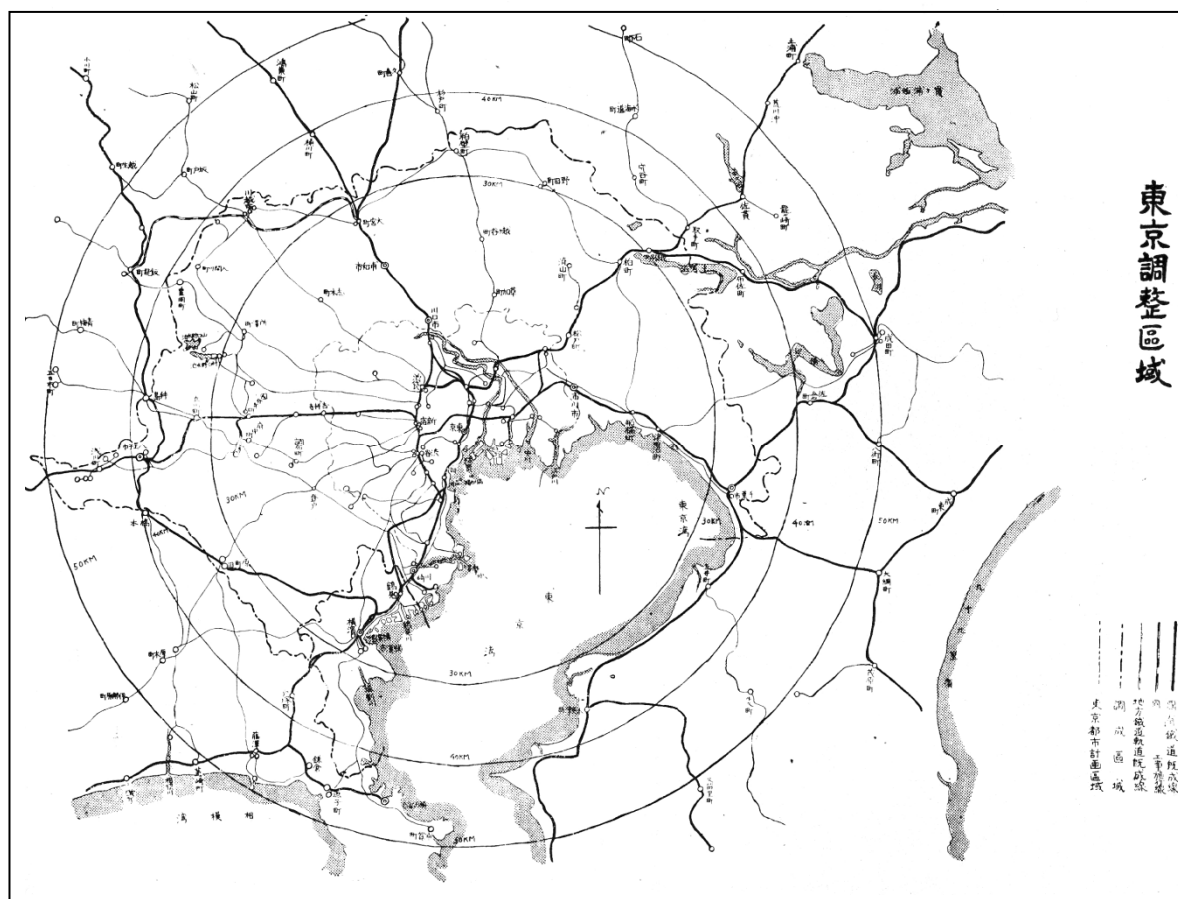


図 4-2. 1938 年に示された東京の交通調整区 出典 鈴木(1954)

----- で示された地域内の交通の一元化が目指された

こうした都市交通の問題は、免許を付与する立場にある(中央)政府と、市街鉄道を経営する各都市でそれぞれ問題とされ、諸外国、特に前節で論じたように 1920 年代中頃より自動

⁹ 単年度の赤字。なお、費用には市債費（公営化の時の買収資金で、外債が多く含まれた）が含まれる。

車の統制問題に積極的に対処していたイギリスの事例を参考に自動車交通の統合・整理による解決が企図された。

政府はまず 1928 年に自動車運輸事業の行政を通信省から鉄道省へ移管し陸運行政の統一を図り、1931 年には自動車交通事業法を制定した。この法律は、イギリスでバス事業を規制した Road Traffic Act 1930 をモデルとしたもので、バス事業を鉄道大臣の免許を要する事業とするものであった。実際の運用にあたっては、「同一地域一営業の原則」を適用し、地方鉄道事業や軌道事業に損害を及ぼす恐れのある路線には免許を与えない方針をとった。また、既存の事業者には、自発的統合と、鉄道や軌道事業者のバス事業への参入を促した。自動車交通事業法と Road Traffic Act 1930 は裁量的な免許付与という点で共通するが、伊勢田(2005)によれば、後者はコミッショナーが裁量権の行使にあたり当事者間の利害を準司法的に調整したのに対し、前者は、当局が利害関係者から超越した立場に立ち調整を行なったという点で、形式上厳しい規制となっているという。

日本における自動車交通の規制は、イギリスと同様、都市圏の交通全体の調整につながり、1938 年に、大都市圏の交通、あるいは地域交通を統一的に経営する事を目的とした陸上交通事業調整法を施行した。

陸上交通調整法では実際に陸上交通調整委員会が設置され、東京都市圏での交通事業の調整が試みられた。陸上交通調整委員会による交通事業の調整は、1933 年にロンドンで実行された交通事業統合の例にならって事業者の統合、運賃の共通化を行なう事で利用客の利便性の向上を図りという目的で試みられたものであった。しかし、東京都市圏では、東京駅から 30~40km 圏内の鉄道、軌道、バスを統合する事が計画されたものの、国鉄の経営分離、編入の問題や運営主体に関しての議論でまとまりがつかず、地下鉄事業の帝都高速度交通営団（現東京地下鉄）への移管、バス事業の東京市への移管が進められるに留まり、戦時統制の色合いが強い大手私鉄の強制合併手段へと変容していった。

都市交通の一元化の議論は、戦後の都市交通政策の現場でも取り上げられた。都市交通に関する基本計画が議論された都市交通審議会の第 1 回答申は、「首都における陸上交通機関は適当な経営主体のもとに合同せしめ、これに国家が強力に助成する等統合された資金調整能力を十分に発揮せしめて重点的建設を行なわしめるとともに、統合的統一的経営により、事業の合理化、および公衆の利便を図ることが望ましい」とし、1962 年の第 34 回審議会以降、1963 年の第 43 回委員会まで「大都市における陸上交通事業の経営主体の一元化等について」が議論された。しかしながら、首都圏においては急速な人口増加、通勤混雑の激化により、輸送力の増強が第一の課題とされ、統合の方法や運営形態などで多くの課題を抱えた一元化の議論は 1930 年代の議論から発展することなく、議論が中断されたまま現代に至っている。

3-2. 都市交通における調整が妨げられた要因

3-1では、日本の都市交通の一元化の動きについて記したが、当時においては政府のみならず、都市交通の専門家の間でも、都市交通の一元化を望ましいとする意見は多く見られた。それは、東京で民間資本による地下鉄建設を試みた早川徳次の著作(早川 1937)や、著名な交通学者であるが、後には国による総合交通政策に批判的な見解を示すようになった角本良平の初期の著作(角本 1963)などでも見られ、1960年代初頭までの交通研究者や海外の実情を良く知る実務家の一般的常識となっていたと言って過言でないと考えられる。

では、なぜ交通の一元化が日本では進まなかったのであろうか。その一つの要因は、戦後の東京、京阪神都市圏における私鉄事業の発展にあろう¹⁰。東京、京阪神都市圏の大量輸送は、そのかなりが民間資本によって営まれ、公共交通と共に様々な事業を兼業として営む私鉄により維持・発展させられてきたが、これは世界的に特異な事例である。現在の私鉄の兼業の起源は、都市の拡大により郊外と都市中心との輸送が本格化する1900年代初頭に遡り、旅客誘致の為に住宅開発や遊園地の建設が行なわれ、1920年代以降は百貨店経営も盛んに行なわれた。実は、私鉄の兼業自体は日本固有のものではなく、経営基盤の弱かったアメリカの電気鉄道会社が遊園地を営む事例は多く、鉄道建設と住宅開発、都心の百貨店経営等を同時に営む例も見られたが¹¹、アメリカでは電気鉄道会社の消滅や公営化により、こうした経営形態が早期に失われたのに対し、日本では1950年代以降より広範な多角化を成し遂げるにいたり、本業の鉄道業についても採算性を維持しつづけた¹²。このように、運営企業が経営上の問題を抱えなかった事が、交通の一元化が進まなかった一つの要因と考えられる。

また、交通の一元化の議論にも問題が多かった。議論の中では、一元化後の運営主体の議論や、一元化の範囲設定といった方法論が先行し、都市交通の効率的な経営と良好なサービスの提供という本来の目的が忘れ去られる傾向が強く、それが議論が膠着する理由の一つとなった。一元化に関する最初の議論は、陸上交通事業調整法にもとづき、1938年9月より、東京の交通事業を調整する調整委員会によるものであるが、交通事業の調整においては、ロンドンとベルリンの事例紹介と調整区域の設定の議論が先行した。ロンドンの事例を参考とした調整区域(一元化の範囲)の設定を行い、その範囲内の交通事業者を統合することは、範囲外の郊外に路線を伸ばす郊外に路線を延ばす事業者が多く存在する東京では困難が予想されたが、そうした個別の事情を考慮しないままに統合の議論のみを先行させた事は、運営主体の議論を複雑化させ、結論が出ないまま議論が打ち切られる原因となった。戦後の交通一元化や運賃統合の議論でも、手段が先行する傾向はかわらず、そ

¹⁰ 私鉄の特異性や、その事業沿革の特質については正司(2001)を参考にしている。

¹¹ アメリカの電気鉄道の兼業の事例についてはHilton & Due(1960)が詳しい。また、住宅開発と都市鉄道整備を同時に行なった事例としては、クリーブランドが有名であるが、クリーブランドの事例についてはHarwood(2003)が詳しい。

¹² 但し、これは高密度な都市人口や、モータリゼーションが遅れた事という地理的要因が大きく影響しているものと考えられる。

れゆえに、路線新設や輸送力増強といったより現実的で喫緊の課題を優先させる結果を導いてしまったのである。

このように都市交通調整が限定的であったことは、複数の民間事業者や公的事業者の混在による競争の余地を残し、結果的に都市交通経営の効率化を促す結果となった。とはいえ、インフラ整備が不十分である事による混雑の問題や、乗り継ぎ運賃が高額であることなど、課題も多く残している。

4. 地方都市圏の交通政策の生成と展開

4-1. 1970年代までの動向

ここまでの本節では、日本の都市交通政策について、大都市圏を中心にその概要を論述したが、地方都市圏では、どのような施策が行われてきたのであろうか。

(1) 北九州市

	鉄道	路面電車	バス	ハイタク	自動車
40年度	20.3	29.9	31.5	8.3	10.0
41年度					
42年度	19.5	27.2	30.8	9.5	12.9
43年度	19.4	26.2	28.1	10.8	15.5
44年度	17.8	24.3	27.2	11.6	19.1
45年度	17.4	20.8	26.2	12.5	23.1
	17.4	18.5	24.8	12.5	26.8

注 北九州都市圏交通対策協議会作成資料による。

(2) 仙台市

	鉄道	路面電車	バス	ハイタク	自動車
41年度	13.8	15.1	45.7	17.3	7.3
42年度					
43年度	14.6	15.5	46.0	19.4	7.3
44年度	13.4	11.9	45.7	20.9	8.1
45年度	12.1	9.9	46.0	20.3	11.7
	11.4	8.5	45.3	19.2	15.6

注 仙台市作成資料による。

(3) 徳島市

	鉄道	バス	ハイタク	自動車
40年度	24.5	56.8	10.5	8.2
41年度				
42年度	21.7	56.4	11.1	10.8
43年度	23.1	51.9	11.9	13.1
44年度	19.9	50.3	13.2	16.6
	17.9	47.0	13.9	21.2

注 高松陸運局作成の「今後における地方主要都市圏の交通方策について」による。

図4-3. 1960年後半の地方都市における交通分担率 出典 永井(1973)

地方都市圏の交通政策に関する記録は東京や大阪といった大都市のものに比べると限定されるが、大都市圏と同様、1920年代以降バス事業の競争が激しくなり、前述の自動車交通事業法にもとづき規制が行なわれると共に、陸上交通事業調整法を用いた事業調整も試みられた。鈴木(1954)によれば、富山、石川、福井、三重、大分、福岡、愛知、香川などで競争の回避を目的とした交通事業者の統合が行なわれた。このうち、香川県では、戦争の激化で後に中止されるものの、香川県で国有鉄道、私鉄、バス事業の運賃の共通化を実現する等の成果が見られた。こうした統合は、都市交通というよりも地域輸送を含む広域の輸送体系の統合を目指したもので、富山や福岡では、複数の事業者が混在していた都市交通の整理が図られたというものの、地方都市の対象とした都市交通の必要性や、具体的施策の関心は低かったものと考えられる¹³。

¹³ なお、路線バスの地域統合、集約化による地域交通の経営改善の可能性は1960年代まで盛んに議論された。しかしながら、実際の集約事業が捗らなかったこと、特に過疎地域の交通改善に

戦後もしばらくこの傾向は続いたが、自動車交通の増大が顕著になった 1960 年代後半より情勢は変化した。1960 年代後半に地方都市では自動車交通が急激に増加した。図 4-3 で示したように、1960 年代中頃、都市における自動車の利用は僅かであったが、その比重は急速に高まり、渋滞の発生と、バスの走行環境の悪化という問題に直面する事になった。

4-2. 1970 年代の地方都市交通政策とその課題

こうした問題に対し、1971 年の運輸政策審議会答申、「大都市交通におけるバス・タクシーのあり方及びそれを達成するための方策について」では、高速鉄道が輸送の中心となる巨大都市と、バスが輸送の中心となる巨大都市以外の大都市を区別し、巨大都市以外の大都市における、バス輸送網の再編や運賃への助成、施設整備などの答申がなされた。また、1972 年の運輸政策審議会で、地方中核都市小委員会を設置、中核都市における都市交通の検討が行われ、交通施設整備に対し積極的な補助を行なう事が望ましいとした報告書がまとめられた。都市の人の動きの詳細を把握するために行なわれているパーソントリップ調査が始められたのもこの時期で、1967 年に広島で東京(1968 年実施)や京阪神(1970 年実施)に先駆けて実施された後、1970 年以降、各地の地方都市圏で実施されるに至っている。

しかしながら、こうした地方都市交通への積極的な介入の動きは深化するに至らなかった。札幌(1971 年開業)や仙台(1987 年開業)、福岡(1981 年開業)では地下鉄が整備され、北九州(1985 年)ではモノレール、広島市では新交通システム(1994 年)が整備されると共に、路面電車の高度化が指向されたが、その他の多くの都市では、バス運行の円滑化のための駐車規制や一方通行の拡大、バスレーン等の施策は積極的に行なわれたが、それ以上の施策が十分になされなかった。

地方都市での交通政策の実行が思うように進まなかった理由としては、地方都市の交通政策が、地域開発と連動して計画され、オイルショック以降の経済成長の鈍化や財政支出の抑制により、大規模な公的支出による交通施設整備が行ないにくくなった事が大きな要因と考えられるが、このほかにも、新交通システムやモノレールといった中量交通機関の役割が重視され、バス交通の整備拡充や、当時からその効果が実証されていたパークアンドライドなどの施策が広まらなかった事もその理由と考えられる。また、イギリスやフランスが都市交通の一元化の枠組みを首都圏から地域、地方都市圏に広げたのに対し、日本では首都圏における交通事業の一元化は実現しなかったため、統合的な都市交通規制という点で適切な見本を持たなかったのも重要であろう。バス整備が重視されなかった傾向は支出された予算額にもあらわれ、1975 年から 1979 年にかけて、都市のバス輸送の整備のために支出された国の補助金は毎年 7000 万円から 1 億 6000 万円、1980 年以降増額されたものの 1980 年に 4 億 6000 万円、1985 年に 2 億 5300 万円に過ぎなかった。

関しては一時凌ぎにしかすぎないこと、藤井(1972)などの実証分析の結果、その効果が不明瞭であることが示されたことから議論は 1970 年代中頃より下火となっている。なお、藤井(1972)が指摘しているように、この議論においても地域輸送公社の成立やその影響など、同時期のイギリスの交通政策が参考事例として取り上げられている。

1970年代に議論された地方都市の交通政策は、このように実効面において大きな成果をもたらさなかったが、それは同時に、都市交通の制度面での変革ももたらさなかった。欧米では都市間交通と地域交通の分権化が進んだが、日本の鉄道事業やバス事業では、1930年代以来の国の免許制度を通じた規制制度が維持されている。また、公共交通事業のみならず、道路整備・管理、交通規制といった都市交通の整備上必要な様々な主体がばらばらに存在し、地方で交通計画を企画しても、その関係主体の調整を図り、予算の手当てを行いそれを実行に移す事が非常に困難な状態が続いている。地方都市における道路交通は、基礎自治体と都道府県、国がそれぞれ整備・管理する道路の上を、複数の自治体から流入する自家用車と、国が運行免許を与え、警察が停留所の設置許可を与える民間事業者の路線バスが走り、それを各都道府県の警察が管制するという複雑な状況が現在に至るまで続いている。こうした中で立案される交通計画は、これら関係者の連携・調整の中で建てられるものではあるが、地方都市の有する諸問題の抜本的改善には障害が多いのが現状である。

5. まとめ

本稿では、西ヨーロッパの都市交通政策と日本の都市交通政策の形成の歴史的経緯について、運営主体やサービスの一元化など、調整の観点から総括を行なった。過去の分析や既存研究をまとめる中で、ヨーロッパや日本でも、過去にアメリカと同様に交通事業者の統合や公営化、さらに大規模な統合を伴う交通調整などが試みられた事が判明した。

実際の効果については若干疑問が残る面も存在するが、ドイツ、フランス、アメリカでは、統合化された事業者の経営悪化が、現在の政府が責任担う都市公共交通の基礎となっている。また、イギリスでは、統合化された事業者の経営悪化から民営化や規制緩和政策という、市場主導型の政策が行われたが、他方で、都市部における採算性の低い路線については補助金入札による運営費補助が行われるなど、公共交通経営に関する政府の参加の余地は残される形となっている。

一方、日本では、都市内での事業者の統合などが部分的に施行されたものの、私鉄事業の発展や、調整の議論そのものの問題により、事業者の統合を伴う交通調整は十分に実行されず、欧米とは異なる都市交通の運営形態を持ったまま現在に至っている。地方都市に関しては、1970年代に様々な議論が行なわれたものの、抜本的な改善なく現在に至っている。地方都市では適切な制度構築も行なわれず、入り組んだ利害関係者の中で政策担当者が対応に苦慮する構図が現在に至るまで続いている。

本稿で例示した地方都市のモータリゼーションの経過、及び環境問題や様々な社会的ニーズの観点から考えた場合、欧米と同様、日本においても公共交通サービスの提供を政府が担っていく必要があると考えられる。しかしながら、初期において都市の交通事業者の統一という共通のスタート地点があったとはいえ、それらの国々と日本では大きな歴史的な相違点が存在する。欧米の交通政策は、交通経営の危機という実務的な問題に対し、長

期間にわたる意思決定過程を経て実現したものである。欧米の交通政策を俯瞰する際、現状での取り組みが強調されることが多いが、政策の移植を考える際には、実務的な問題という圧力や、意思決定過程に注目した分析が重要になるのではと考えられる。これらが今後の研究課題となるものと考えられる。

本研究の研究課題としては、この他に、調査事例の拡充の必要性が挙げられる。「欧米」と表記しているが、対象国は、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツに限定されている。西ヨーロッパ諸国における交通政策を、これらの国々に代表させてしまってもよいのか、については議論の余地があろう。また、日本のような民間主導の交通運営は、現在の先進国では特異であるものの、全く固有のものではない。途上国においても、公共交通は公的運営であったり、(一貫性に欠けることが多いものの) 補助金が支出されることも多いが、国によっては、都市交通を民間事業者に任せ、それを規制制度によりコントロールする制度を採用する国も存在する。そうした国々の状況や、現在の状況を今後精査していく必要があろう。

参考文献

- Harwood, H. H.(2003), *Invisible giants: the empires of Cleveland's Van Sweringen brothers*, Indiana University Press.
- Hayashi, Y., K. Button and P. Nijkamp ed. (1999), *The environment and transport*. E. Elgar, Cheltenham.
- Hilton, George W. & Due, John F. (1960, 2nd ed. 1964), *The Electric Interurban Railway in North America*, Stanford University Press, California.
- Nakagawa, D. and R. Matsunaka(2006), *Transport policy and funding*, Elsevier.
- Pucher, J. and C. Lefèvre(1996), *The Urban Transport Crisis in Europe and North America*, MacMillan.
- Van de Velde D. (1999). *Organizational forms and entrepreneurship in public transport*. *Transport Policy*, Vol.6, pp. 147-157.
- 秋山一郎(1975)「わが国における運輸連合の可能性」『運輸と経済』35巻4号、pp.13-19.
- 青木亮・湧口清隆(2007)「フランスにおける都市内公共交通の運営システムに関する考察」『交通学研究 日本交通学会 2007年度研究年報』pp.109-118、日本交通学会.
- 大臣官房情報管理部調査企画課(1978)「フランスの運輸事情(下)」『トランスポート』Vol.28 No.6、pp.32-46.
- 大臣官房情報管理部調査企画課(1977)「西独の運輸事情(下)」『トランスポート』Vol.27 No.12、pp.12-40.
- 大臣官房情報管理部調査企画課(1976)「英国の運輸事情(Ⅲ)」『トランスポート』Vol.26 No.9、pp.33-52.

- 藤井弥太郎(1972),「路線バス産業の規模と費用について」,『三田商学研究』,Vol15 No2,pp183-206.
- 土方まりこ(2005)「ドイツにおける地域交通助成制度とその変容」『運輸と経済』65 巻 11号、pp.82-91.
- 伊勢田穆(2005)「イギリスにおける都市交通事業の規制とその改革—日本との比較において、歴史的に一」『都市交通研究所 研究シリーズ No31. 規制改革の展開と都市交通事業の経営』関西鉄道協会都市交通研究所.
- 永井隆男(1973)「地方中核都市の交通問題」『トランスポート』Vol.23 No.1、pp.20-25.
- 大槻信治(1943)『交通統制論：特に陸上交通に就て』岩波書店.
- 鈴木清秀(1954)『交通調整の実際』交通経済社.
- 高橋秀雄(1962)「都市交通の一元化は即行すべきか」『運輸と経済』22 巻 11 号、pp.1-7.
- 高寄昇三(2005)『近代日本公営交通経営史』日本経済評論社.
- 八雲香俊(1971)「欧州諸国の鉄道補助政策」『運輸と経済』31 巻 9 号、pp.46-55.
- 湯川創太郎(2007)「都市公共交通とガバナンス-20 世紀前半のアメリカにおける事例から-」『交通学研究』通巻 51、pp.59-68.
- 湯川創太郎(2010)「アメリカのモータリゼーションと都市交通経営」『都市交通政策の国際比較』都市交通研究所 研究シリーズ No37、pp.69-83.