

公共交通の危機と公共交通政策

小 淵 洋 一

目 次

1. はじめに
2. 公共交通の現状
3. 公共交通の危機とその原因
4. 公共交通政策——競争的交通政策と保護的交通政策——

1. はじめに

今日ほど公共交通の充実がはかられなければならない時はないであろう。都市の交通混雑の解消、交通公害の削減、エネルギーの効率的利用、輸送の効率化、社会福祉の増進などの観点から公共交通機関の充実は急務であるといえよう。この観点からすると、鉄道輸送と道路交通におけるバス輸送は、他の交通機関に比べて優位に立っている。しかしながら、現実にはこれら大量公共交通機関は経営の危機に立ち、衰退の途を歩んでいる。このような公共交通の危機は、自家用交通と同質的なトリップ構造をもった昭和40年代から一層顕在化していった。公共交通と自家用交通の同質的代替的なトリップ構造は、両者の関係を競争的にし、公共交通機関のサービス、安全性、定期運行性などの低下を招き、一層自家用交通の拡大を促進するものとなっている。そして、それがまた、公共交通の危機を深刻化させているのである。この危機を克服するためには、総合交通体系論にもみられるような自由競争を基調とした競争的な交通政策よりは保護的な交通政策を中心とした政策がとられなければならないと考える。

本稿では、経営の危機に直面している公共交通に焦点をあて、競争的交通政策と保護的交通政策の有効性について検討することを目標とする。

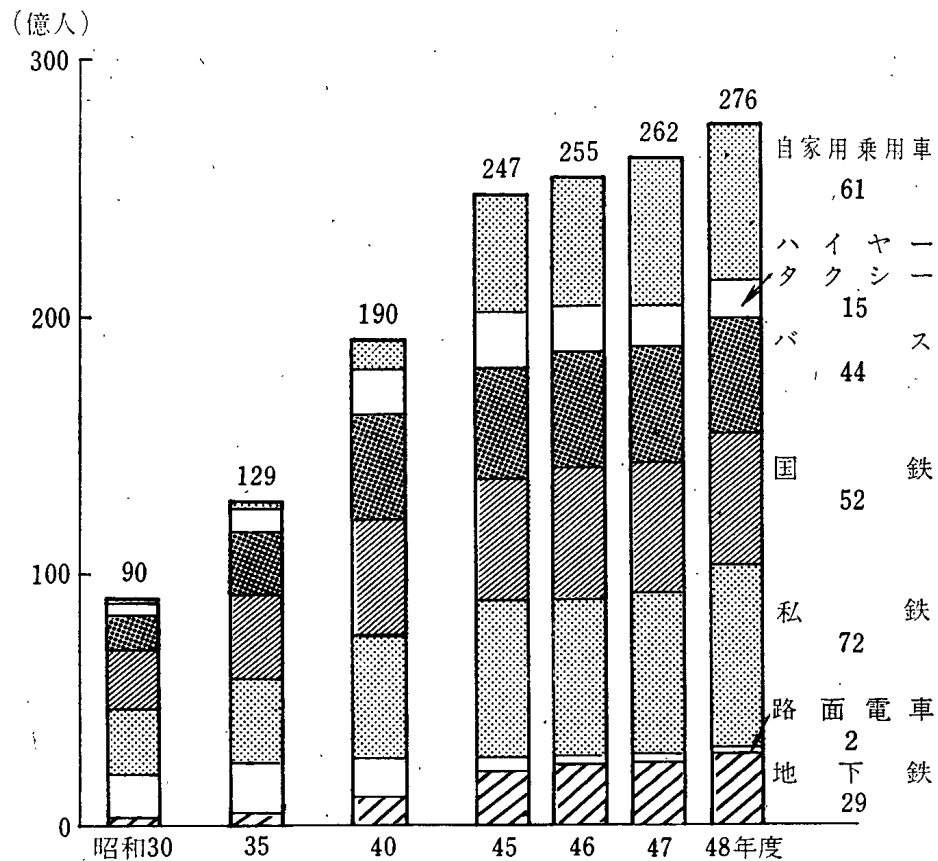
(注)

- (1) 保護的交通政策という用語をここでは、公共交通と自家用交通が旅客、貨物輸送の両者において同質的代替的構造にあたることに着目し、公共輸送の地位を高めるためには、とくに規制面、財政的補償面での保護が必要であるという意味で用いている。

2. 公共交通の現状

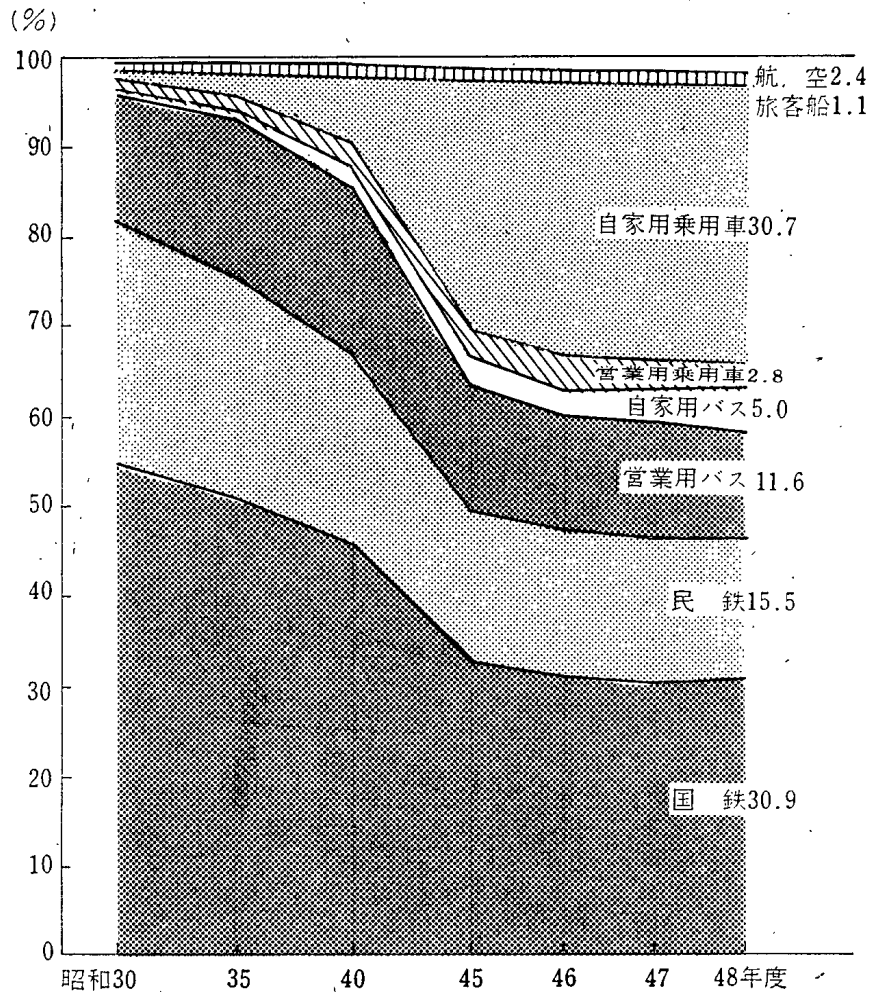
大都市圏への人口集中の勢いはおとろえたとはいえ、依然として続いている。昭和49年度には、首都圏、中京圏、京阪神圏の主要3大都市圏の人口は、全人口の46%を占めている。このような現象は、交通需要にも多大な影響を与えている。この交通需要は、昭和47年には昭和30年の約3倍に増加している。

図1 大都市における輸送機関別旅客輸送人員



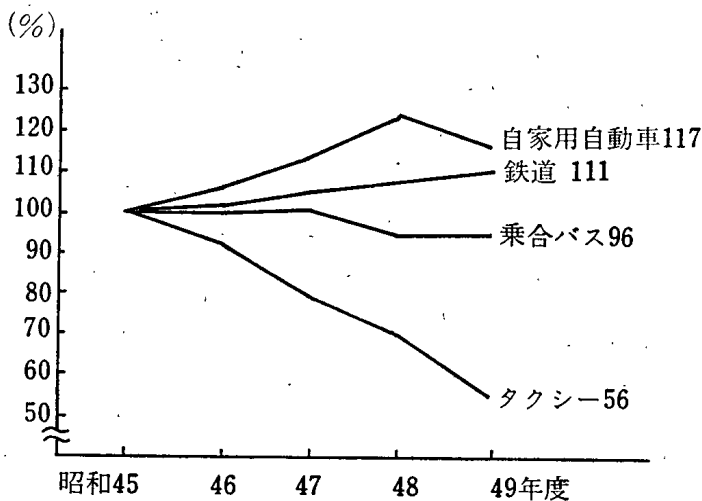
資料 運輸省監修：運輸経済図説 昭和50年度版

図 2 輸送機関別輸送人キロ分担率



(資料) 運輸省監修：運輸経済図説 昭和50年版

図 3 大都市における輸送機関別輸送量（旅客）の推移



(注)

- (1) 鉄道は「日本国有鉄道監査報告書」により、南関東地区及び京阪神地区の実績（民鉄も含む。）（人ベース）をとった。
- (2) その他の輸送機関は、「陸運統計年報」により東京都、愛知県及び大阪府の実績（人ベース）をとった。
- (3) 昭和45年=100とする指数。

(資料) 運輸白書 昭和50年版 p.48

また3大都市圏についてもこのような現象がみられる。この交通需要のうち公共交通の推移についてみると(図1, 図2, 図3参照), 輸送人口は昭和30年から減少しはじめ, とくに昭和40年から急激な減少がはじまり昭和45年までそれが続いている。この時期はちょうどモータリゼーションの急激な進行で, 自家用交通が急速に拡大した時期に対応する。昭和46年以降, 公共交通の相対的地位の低下はくい止められているが, 昭和48年には鉄道, バス, タクシーで全体の65%の輸送シェアまで低下した。しかし, 昭和48年秋の石油危機の影響から昭和49年の自家用交通が減少し, 公共交通の地位は若干改善されている。しかしながら, 公共交通の相対的地位が, 依然として低いものである点には変りないのである。

公共交通の現状を交通需要の動向から捉えたが, つぎに経営面から公共交通の現状をみておこう。⁽¹⁾公共交通の経営は, 昭和48年秋の石油危機, 49年の大幅な賃金の上昇などで一層厳しいものになっている。昭和40年代悪化の一途をたどってきた鉄道, バスなどに深刻な影響を与えている。鉄道でとくに目立つのは, 人件費, 燃料費, 利子費用などの増大であり, 一方自動車では, 人件費, 燃料費の増大のほか, 道路混雑の深刻化にともなう輸送効率の低下から生ずるコストの増大などがある。営業費用のうち人件費の占める割合が高まっている。鉄道は6割を越え, バスにいたって7割を越えている。このような営業費用の増加に営業収入が追いつかず公共交通の経営は, 全般に赤字幅を一層拡大している(表1参照)。国鉄は, 昭和47年3415億円, 48年4543億円, 49年には6507億円の赤字を出し, 49年度までの累積赤字額は2兆2463億円にのぼり, 長期債務残高は5兆5400億円になった。また50年には約8000億円の営業損失を出し, 累積赤字額は約3兆1000億円になり, 長期債務残高は約6兆8000億円に達するものと思われる。乗合バスは, 47年2200万円, 48年5500万円だったものが49年には48年の約3倍の1億6500万円にまで赤字額が増大している。このように公共交通の経営の深刻化は, 規模に応じて額には差がみられるが一層拡大しているのが現状である。

表 1 事業別損益状況表 (1社平均) 単位: 百万円

| 区分 | | 年度 | | | | 47 (A) | 48 (B) | 49 (C) | (C)/(B)(%) |
|-----|----|----|-----------|-----------|-----------|--------|--------|--------|------------|
| | | 入用 | 収費 | 業業 | 営営 | | | | |
| 国 | 鉄 | 入用 | 1,244,257 | 1,379,057 | 1,571,415 | | | 113.9 | |
| | | 収費 | 1,594,403 | 1,804,708 | 2,232,880 | | | 121.3 | |
| | | 業業 | △ 350,146 | △ 461,651 | △ 661,465 | | | — | |
| | | 営営 | 8,642 | 7,256 | 10,667 | | | 147.0 | |
| | | 純外 | △ 341,504 | △ 454,395 | △ 650,798 | | | — | |
| 大手私 | 鉄 | 入用 | 17,503 | 18,446 | 22,596 | | | 122.5 | |
| | | 収費 | 15,539 | 17,574 | 22,609 | | | 128.7 | |
| | | 業業 | 1,964 | 872 | △ 13 | | | — | |
| | | 営営 | △ 3,216 | △ 3,787 | △ 3,428 | | | — | |
| | | 経常 | △ 1,252 | △ 2,915 | △ 3,441 | | | — | |
| 中小私 | 鉄 | 入用 | 485 | 548 | 673.0 | | | 118.1 | |
| | | 収費 | 518 | 590 | 778.3 | | | 127.3 | |
| | | 業業 | △ 33 | △ 42 | △ 105.3 | | | — | |
| | | 営営 | △ 39 | △ 37 | △ 41.4 | | | — | |
| | | 経常 | △ 72 | △ 79 | △ 146.7 | | | — | |
| 公営鉄 | 道 | 入用 | 4,047 | 5,209 | 5,666 | | | 108.8 | |
| | | 収費 | 5,466 | 6,298 | 8,190 | | | 130.0 | |
| | | 業業 | △ 1,419 | △ 1,089 | △ 2,524 | | | — | |
| | | 営営 | △ 2,126 | △ 2,048 | △ 2,357 | | | — | |
| | | 経常 | △ 3,545 | △ 3,137 | △ 4,881 | | | — | |
| 交通営 | 団 | 入用 | 42,768 | 47,596 | 55,622 | | | 116.9 | |
| | | 収費 | 29,763 | 35,192 | 47,895 | | | 136.1 | |
| | | 業業 | 13,005 | 12,404 | 7,727 | | | 62.3 | |
| | | 営営 | △ 13,609 | △ 11,279 | △ 12,754 | | | — | |
| | | 経常 | △ 604 | 1,125 | △ 5,097 | | | — | |
| 乗合バ | ス | 入用 | 1,508.4 | 1,746.2 | 2,241.5 | | | 123.2 | |
| | | 収費 | 1,486.8 | 1,728.7 | 2,323.7 | | | 129.0 | |
| | | 業業 | 21.6 | 17.5 | △ 82.2 | | | — | |
| | | 営営 | △ 54.1 | △ 70.3 | △ 82.8 | | | — | |
| | | 経常 | △ 32.5 | △ 52.8 | △ 165.0 | | | — | |
| ハタ | ヤン | 入用 | 265.5 | 314.3 | 372.0 | | | 118.4 | |
| | | 収費 | 254.1 | 305.1 | 370.0 | | | 121.3 | |
| | | 業業 | 11.4 | 9.2 | 2.0 | | | 21.7 | |
| | | 営営 | △ 2.1 | △ 3.7 | △ 2.0 | | | — | |
| | | 経常 | 9.3 | 5.5 | 0.0 | | | — | |

資料 運輸白書 昭和49年度版, 50年度版より作成

(注)

(1) 運輸白書 昭和50年版, とくに pp. 78—86, pp. 91—95 を参照。

3. 公共交通の危機とその原因

前節でみたように、公共交通の輸送シェアはしだいに低下している。この低下現象は、旅客輸送にも貨物輸送にもみられるところである。たとえば、国鉄は自家用乗用車より少ない旅客人キロ、自家用トラックより少ない貨物トンキロしか運んでいないのである。また鉄道の補完的な輸送手段として育ったバスも、自家用交通の急激な進出で圧迫され衰退している。このような公共交通の輸送需要の減少は、公共交通の経営を圧迫し危機におとし入れている。それは公共交通サービスの低下、定期運行性の低下、安全性の低下などの諸問題を発生させている。今、公共交通に求められているのは、これら諸問題の解決であり、それが克服されない限り公共交通への自家用交通からの転換はないであろう。さもないと、一層経営面での困難は深刻化していくことになる。

公共交通の危機の原因は、公共交通と代替的な関係をもつ自家用交通の増大であると考えられる。昭和40年代前半の自家用交通の急激な増大にともなって公共交通のシェアは急激に低下している。両者の間には、つぎのような自家用交通増大の悪循環がみられる。すなわち、自家用交通の増大→公共交通の需要の減少→公共交通の経営悪化→公共交通のサービス・安全性などの低下→自家用交通の増大。さらに、収入面ではこれ以外に運賃問題もその原因となっている。支出面の原因としては、人件費、燃料費の増大、利子負担の増大などが考えられる。

つぎに、公共交通の代表例として鉄道では国鉄、道路交通ではバスをとりあげその経営の危機の原因を考えよう。まず国鉄についてみると、すでに先にみたように国鉄の50年度の累積赤字額は3兆1000億円に達し、借り尽した借金は6兆7000億円にもものぼった。要するに、1日に21億円ずつ赤字を累積していく計算になる。その原因としては、貨物輸送需要の減少、地方の赤字線の継続、運賃値上げの困難性、利子負担の増大などの諸要因が相互に関連し合っている

と考えられる。国鉄の赤字の最大の原因は、貨物輸送の赤字である。なんと49年までの国鉄の累積赤字額の80%以上がこの貨物部門の赤字なのである。この背景には、貨物のトラック輸送の増大による輸送量の減少がある。50年度には、国鉄の貨物輸送のシェアは13%にまで低下しているのである。国鉄の赤字の問題を考える際には、貨物の自動車と鉄道輸送の問題を避けていく訳にはいかない。この問題については、次節で交通政策との関連で詳しく検討する。つぎに、バスの赤字の原因についてであるが、先にみたように営業費用の7割以上が人件費によって占められていること、そしてそれがとくに上げられたことがあげられる。一方、道路混雑による定時運行の低下、運行速度の低下、サービスの低下などにより信頼性が低下し、利用者数が絶対的に減少している。それによる運賃収入の相対的減少も一因であるといえよう。

4. 公共交通政策——競争的交通政策と保護的交通政策——

当面する公共交通の危機を克服するための交通政策の方向として2つ考えられる。一つは市場メカニズムの働きに強い信頼をおく考え方で、各種の交通機関間の競争条件を平等化しようとするものである。これは、イコール・フットィング (equal-footing) の考え方を基礎とするものである。もう一つは、交通のもたらす外部経済と外部不経済のある場合には、それらにもとづく補助金、課税の制度を積極的に導入すべきであるとするものである。前者は、市場メカニズムの働きに基礎をおく競争的交通政策の考え方であるのに対して、後者は政府の補助金を中心とする保護的な交通政策の考え方である。

まず前者の競争的交通政策の観点からとらえると、鉄道の経営条件を自動車のそれと比較すると不利な点が多くみられる。鉄道のもっとも不利な点は、自動車は社会的限界費用を負担していないのに、鉄道はそれを負担している点である（さらに、鉄道には経営外義務が課せられている）。したがって、社会的費用 (social costs) をほぼ完全に内部化している鉄道と内部化していない自動車が同じ交通市場で競争するわけであるから、いずれが有利かは明らかである。このよい例を国鉄の貨物輸送とトラックによる貨物輸送にみることができる。

モータリゼーションの進行と並行してトラックの貨物輸送は拡大し、国鉄の貨物輸送は先にも触れたようにその輸送シェアは13%にまで低下してしまった。この過程で貨物の赤字は累積化し、国鉄の経営を圧迫するものとなった。この国鉄の貨物の赤字が国鉄の累積赤字額の80%以上も占めていることを考えれば、貨物の赤字を削減することは国鉄経営の改善に大きな意味をもってくるのである。この国鉄の貨物の赤字を削減するためには、トラックがまず負担していない社会的費用を内部化することが必要となる。この社会的限界費用にみ合う料金をトラックに課税する政策が必要となる。⁽¹⁾自動車重量税、混雑税などがその例である。とくに、日本の営業用貨物トラックは、ヨーロッパ諸国と比べても優遇され、鉄道との競争において有利に立っている(表3参照)。日本の営業用10トン積み貨物トラックの年間の税負担は33万円であるのに対して、イギリス約120万円、西ドイツ160万円、フランス約90万円といずれの国よりも低く、西ドイツの1/5、イギリスの約1/4、フランスの1/3の低さである。この意味においても、貨物トラックの税負担を相当引上げることによって、国鉄との競争基盤を平等化することが必要である。もしそれなしに両者を競争させることは、国鉄の貨物の赤字(国鉄の赤字)を増幅することになるであろう。

他方、後者の保護的な交通政策の観点からすると、公共性の強い公共交通機関たとえば国鉄、私鉄、営団地下鉄、公営交通などの鉄道部門とバス部門に対

表2 各国の国鉄の収支

単位：億円

| | 日 本 | | | 西ドイツ | イギリス | フランス |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1972 | 1973 | 1974 | 1972 | 1972 | 1972 |
| 収 入 (a) | 12,044 | 12,853 | 15,714 | 11,958 | 5,122 | 6,077 |
| 支 出 (b) | 15,944 | 18,407 | 22,328 | 18,055 | 6,160 | 10,031 |
| 損 益 | △ 3,900 | △ 5,554 | △ 6,614 | △ 6,097 | △ 1,037 | △ 3,954 |
| b/a × 100 | 132.4 | 143.2 | 142.0 | 151.0 | 120.3 | 165.1 |
| 政府補償等 | 399 | 938 | 2,611 | 3,740 | 827 | 3,897 |
| 政府補償後の損益 | △ 3,501 | △ 4,616 | △ 4,003 | △ 2,357 | △ 210 | △ 57 |

資料：「運輸と経済」第35巻第5号，1975.5. p.41 参照
運輸白書 昭和50年度 p.79. 85 を参照し作成。

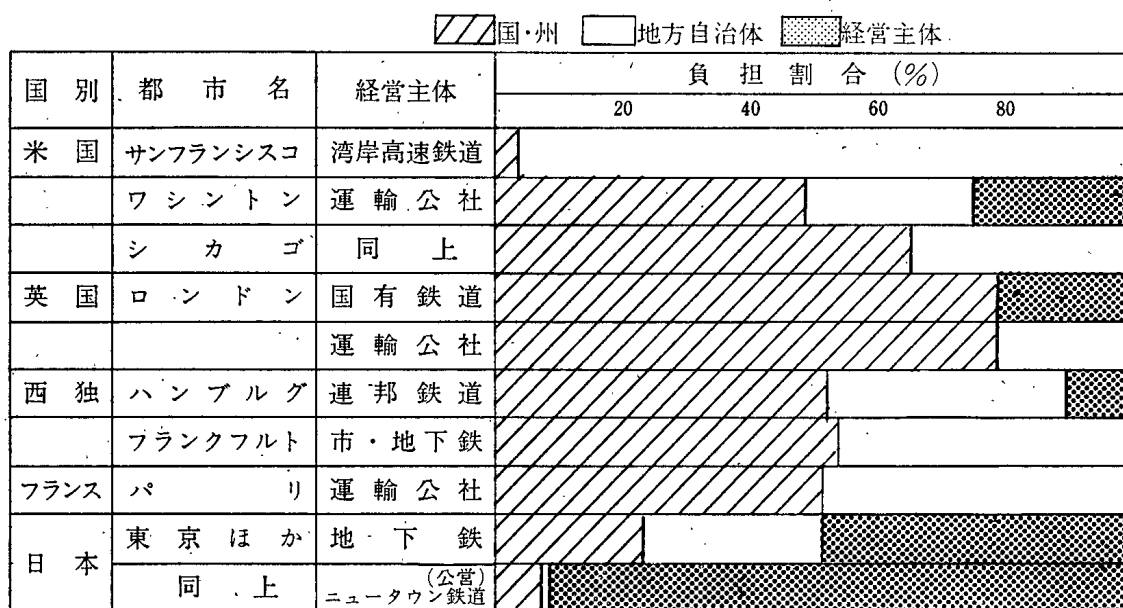
表 3 自動車関係税の年間負担額の国際比較 (試算)

(2) トラック (10トン積みジゼル車・営業用)

| 区 | 分 | 日 | 本 | アメリカ | イギリス | 西ドイツ | フランス |
|----|-------|--------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|
| 車 | 消費課税等 | 税目および1年当り税額 | | 製造者消費税 地方の小売 売上税 186,364円 | 付加価値税 100,000円 | 付加価値税 137,500円 | 付加価値税 250,000円 |
| | 取得課税 | 税目および1年当り税額 | 自動車取得税 (道府県) 37,500円 | | | | 登録税 4,658円 |
| 体 | 課税 | 税目および1年当り税額 | 自動車税 (道府県) 32,000円 自動車重量税 47,500円 | 高速道路用 自動車利用税 36,120円 自動車登録税 (州) 63,210円 | 自動車税 286,740円 | 自動車税 554,673円 | 自動車税 (差別税) 30,360円 |
| | 税 | 小計 | (35.0%) 117,000円 | (63.9%) 285,694円 | (33.3%) 386,740円 | (42.7%) 692,173円 | (32.2%) 285,018円 |
| 燃料 | 課税 | 1ℓ当り税額 | 15.00円 | 11.13円 | 53.54円 | 64.03円 | 41.47円 |
| | | 年間消費税1年当り税額 | 14,500ℓ 217,500円 | 14,500ℓ 161,385円 | 14,500ℓ 776,330円 | 14,500ℓ 928,435円 | 14,500ℓ 601,315円 |
| 合 | 計 | 小計 | (65.0%) 217,500円 | (36.1%) 161,385円 | (66.7%) 776,330円 | (57.3%) 928,435円 | (67.8%) 601,315円 |
| | | 合計 | (100%) 334,500円 | (100%) 447,079円 | (100%) 1,163,070円 | (100%) 1,620,608円 | (100%) 886,333円 |
| 備 | 考 | 自動車税の税額は、東京都の税率による | 地方の小売売上税は、ニューヨーク州およびニューヨーク市の税率による。 | | | | |

前提条件 (これは、50年1月現在の資料にもとづいて作成したものである。)
 対象車は、積載重量10トン、自重9トン、純重量19トン、車軸数3、排気量10,000cc、耐用年数4年、年間走行キロ50,000km、使用軽油のkm当り消費量290mlとした。なお、外国トラックの小売価格の資料がないので、国産10トン積トラックと同一の価格 (課税のない場合500万円) 仕様であると仮定している。なお、邦価換算については乗用車の場合に同じ。
 (資料) 高速道路と自動車 VOL. XIX NO. 3 1976, p. 41

図 4 都市高速鉄道の建設費負担割合



(注) 日本は総建設費に対する割合

(資料) 「運輸と経済」第34巻第7号 1974.7 p.30

する保護的な公共交通政策が必要である。とくに今後、これら部門に対する政府の積極的な資本費や経営費の補助が必要となろう。ヨーロッパ諸国の国鉄の補助金を比較してみると(表2参照)、日本の場合48年の938億円から49年、50年の約2650億円に飛躍的に上昇したが、まだ西ドイツ、フランスにはとうてい及ばない。ヨーロッパ諸国は政府の補償額が大きいために、補償後の損失は日本の国鉄が一番大きくなっている。日本の国鉄はこの大きな赤字を毎年累積していくことになり、金利負担も膨大なものになる。また鉄道建設などの費用は、欧米諸国では国、地方公共団体の費用負担であることがほとんど通念になっている(図4参照)。日本の場合には、欧米の全く逆の負担関係になっている。国、地方公共団体よりは経営主体の費用負担が多くなっている。国鉄、地下鉄などの公共交通機関の利子負担の大きいことを考えても、公的な補償の拡大が保護的交通政策からも必要とされる。

ところで、公共交通をイコール・フットィングの観点からたて直すためには、とくに国鉄の赤字を削減するには、競合的である貨物トラックに負担していない社会的費用を混雑税という形で負担させるべきである点についてはすでに言

及した。この混雑税の考え方を自家用交通（とくに自家用乗用車）に適用して公共交通の問題を捉えることが必要である。公共交通の危機の最大の原因は、自家用交通の増大にあると考えられるから、自家用交通の削減策が考えられなければならない。市場メカニズムの機能を全く否定せずに混雑費用をうまく市場に反映させて、すなわち混雑費用の一番基本的な尺度である社会的限界費用を混雑税として内部化し、自家用交通を削減しようとする政策である。このように自家用交通を需要面から削減しようとする政策と、公共交通を保護していく政策が必要である。たとえば、バスについてはバス専用レーン、優先レーンなどの設置によって自家用交通から保護し優先させることが必要である。

結論的には、自動車関係税の一層の引上げ、とくにトラックの税負担の大幅な引上げや自家用交通の急激な減少を期待することが難しい現段階においては、公共交通の危機を克服するためにはイコール・フットィングを前提とした競争的交通政策と保護的な交通政策の整合していく以外にないと考える。

(注)

- (1) 交通需要を削減するための混雑税の考え方については、つぎの文献を参照されたい。

E. J. Mishan, "Cost-Benefit Analysis," 1971. pp.24—30.

山田浩之「交通問題と公共経済学」経済評論 1972年1月号

参考文献

- (1) 日本交通学会『交通学研究、1972年研究年報』1972
- (2) 日本交通学会『交通学研究、1975年研究年報』1975
- (3) 運輸省監修『運輸経済図説』昭和50年度版
- (4) 建設省『高速道路と自動車』LOL XIX No.3. 新藤範義「諸外国の自動車関係税」の税負担の試算を参照する。
- (5) ジュリスト総合特集『現代日本の交通問題』
- (6) J. G. Rothenbergr and & Ian G. Heggie, "Transport and Urban Environment," 1973. pp. 223—227.
- (7) 運輸白書, 昭和50年版, 昭和49年版
- (8) 運輸調査局『運輸と経済』第34巻第7号 第35巻第5号, 第35巻第6号