

論 説

都市バス運営の今後をめぐる論点と検討課題
京都市の路線バスをめぐる諸問題から

近 藤 宏 一

目 次

- はじめに
1. 京都市におけるバス運行の現状
 2. タクシー会社による路線バスへの新規参入
 3. 住民による路線バスの自主運行
 4. 京都市交通局の「管理受委託」拡大
 5. 都市の路線バスをめぐる検討課題
- おわりに

は じ め に

2002 年 2 月に実施された路線バス市場における参入・撤退規制の緩和から約 2 年が経過した。また、過疎地域を中心に行われてきた生活路線への運行費補助も大幅な見直しが行われている。この結果、おおかたの予想通りさまざまな問題がうまれている¹⁾。各バス事業者による不採算路線からの撤退が加速しているが、それだけにとどまらず民間バス事業者の経営破綻も生じ始めている²⁾。従来から累積赤字を抱えた公営バスの民間委託や民間への事業譲渡が進められてきたが、いまやその民間バス事業者においても経営環境はいつそう厳しくなっているのである。国土交通省の調査による 2002 年度の状況によれば、公営バス事業者では調査対象 31 者中黒字が 1 者しかないが、民間事業者でも対象 228 者中黒字は 67 者しかない³⁾。

一方で、新規参入の事例も生まれている。既存タクシー事業者・貸し切りバス事業者などによる路線バス参入の事例には、企業自身の判断で行われているものもあるが、自治体や地域住

1) 規制緩和が路線バス事業に与えるマイナスの影響を事前に指摘したものとしては、たとえば姫野侑「規制緩和はバス輸送を改革できるか」『運輸と経済』第 659 号、2002 年 5 月などを参照。

2) この 2 年ほどの間に、九州産業交通が私的整理を発表し産業再生機構の支援をうけて再建にはいつているほか、北都交通、富士交通、那覇交通、東陽交通などが民事再生法の適用を申請、京都交通が会社更生法を適用などの状況となっている。

3) 「平成 14 年度乗合バス事業の収支状況について」(国土交通省 2003 年 9 月 8 日発表)による。対象は高速バス・定期観光バス専業を除くバス保有台数 30 台以上の事業者。国土交通省ウェブサイト (http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/09/090908_.html) で 2004 年 8 月参照。なお「社」ではなく「者」の表記になっているのは原資料の表記を踏襲したためである。

民が主導するコミュニティ・バスの運行や既存バス事業者が廃止した路線の代替運行を委託されて行うようになったものもある。このなかには、後述する醍醐コミュニティバスのように、これまでなかったようなバス運行の形をとるものがあり、注目されている。

今後、少子・高齢化、さらには人口自体の減少が進行していくことは確実であり、全体的な交通量は増大しない方向に徐々に移っていくと考えられる。そうなれば、限られた道路空間のもとでもマイカーなど私的交通手段の利便性が相対的に高まる可能性がある。現在の景気低迷下ですら進行しているモータリゼーションにブレーキをかけることは容易ではない。しかし、地球環境や大気汚染の問題を考えたときに、少なくとも現行の内燃機関動力による交通量を、求められている排出水準以下に早急に抑えることが必要である。このために、一方では環境税などの導入も検討されているが、他方では公共交通機関の利便性や魅力を向上させることで、マイカーなどからの転移を促進することの必要性が認識されている。また、自動車を保有・運転しない、あるいはできない人を含めた広範な人々のモビリティを確保することは、社会において当然保障されるべき権利であるという「交通権」の考え方も広がってきている。こうした点からすれば、公共交通機関によるモビリティの質の向上は今日不可欠である。

こうした状況の下では、いったい誰が、どのような形でモビリティの確保や質の向上に責任をもつべきなのか、どのような形態でモビリティの確保や質の向上をすすめるのが望ましいのかについて、改めて検討する必要があるといえよう。

とはいえ、それらについて包括的に検討することはにはわかには困難である。そこで本稿では、モビリティ確保において当面重要な手段である路線バスの運営のあり方について、規制緩和後の多様な状況をふまえながら、現時点で示しうる論点と検討課題を示すこととしたい。なおその際に、大都市圏とそれ以外とは大きく状況が異なることから、相対的に既存の研究が少ない大都市圏を対象とし、そのなかでもこうした課題に接近するために参照すべき事例が集中的に現象している京都市をとりあげてその検討素材としていく。

なお、本稿は文部科学省科学研究費補助金「人口減少社会における経済社会発展戦略研究」(課題番号 15330059)による研究の一環である。また、記述は2004年12月末までの情報をもとにしている。

1. 京都市におけるバス運行の現状

京都市においては現在、8社(局)が路線バスを運行している。このうち市中心部を中心に広範な路線網をもつのは京都市交通局であるが、おもに北東部と西部の郊外に京都バス、山科区から南部にかけての一帯に京阪バス(およびその関連会社の京阪シティバス)、西南部の郊外に京都交通がそれぞれ路線網をもっている。このほかにJR西日本バス、阪急バスがそれぞれ京北町、向日市・長岡京市と京都市をつなぐ少数の路線を運行している。従来から京都市の路線バスは

この7社(局)であったが2003年にタクシー大手の彌栄自動車の子会社ヤサカバスが西南部の桂坂・洛西ニュータウンとJR向日町駅を結ぶ路線に新規参入事業者として運行を開始した。後述するようにこれは全く純粋な企業主体による新規参入として全国でも数少ない事例である。

既存路線バス7社(局)は共通回数券・共通昼間割引回数券を発行し、京都市域内では共通利用できるようにしている。しかし、これ以上の全社にわたる調整や連携は行われていない⁴⁾。地下鉄やバス相互の乗り継ぎ割引も京都市交通局内だけの設定である。またヤサカバスは共通回数券の枠組みに加わることができていない。

京都市内は鉄道が各方面から通じているが、それぞれがばらばらに都心と郊外を結んでおり、ネットワークを形成していない。このためバスは重要な公共交通機関であるが、他都市同様モータリゼーションの進展やバス運行の不安定性、運賃の高騰などが利用者には不評である。また京都市交通局については、運行本数の削減や都心の道路混雑に起因する定時性の喪失による不便さとあいまって、一部の運転手に乗客に対する不適切な対応がある一方で相対的に給与が高く、人件費が累積債務の増大の一因であるといったことがしばしば地元メディアなどで取り上げられることによって、市民の市バス不信を拡大している。

こうした状況のなか、バス規制緩和の実施以後、京都市内では路線バスをめぐるさまざまな動きが相次いで起こっている。具体的にはタクシー会社による路線バス事業への新規参入、「住民主体」によるコミュニティバスの運行、公営バス事業者である京都市交通局による路線の「管理受委託」の拡大、従来からあった非公式「町内会バス」の正式運行化などである。これら一つ一つについては同様の事例が各地で生まれているが、同じ市内でこれだけ多様な動きがあるのはまれであるとみられる。次に、個々の事例について紹介し、そこから導かれる論点を示していく。

2. タクシー会社による路線バスへの新規参入

タクシー会社による路線バスへの新規参入では、エムケイによる運行申請をめぐる京都市との対立が注目を集めている。しかし実際に先に運行を開始したのは上記のように同じく地元タクシー大手である彌栄自動車の子会社であるヤサカバスであった。

(1) ヤサカバスの路線バス参入

運行までの経緯

ヤサカバスの路線バス参入は、エムケイにくらべて注目されていないが、規制緩和後の新規参入としてはもっとも典型的な事例の一つである。ヤサカバスの申請はエムケイが規制緩和実

4) 京都市交通局と京都バスのあいだでは共通一日乗車券・二日乗車券や共通企画乗車券の設定がある。

施と同時に申請したのに対して2002年8月であった。しかし、エムケイが申請から許可まで1年10ヶ月を要し、運行開始までさらに運転手の習熟や停留所確保のために時間を要しているのに対して、ヤサカバスは同年11月末には許可となり、翌年1月には運行を開始した。これは、国土交通省近畿運輸局管内では規制緩和実施後初の新規参入事業者による運行である。8月には2路線が新たに運行を開始した⁵⁾⁶⁾。

彌栄自動車は戦前には乗合バス事業を運営していたこともあるが、今日ではタクシーと貸切バス事業が中心である。しかし、規制緩和を期により総合的な交通事業の展開をねらって路線バスへの参入を図ったものである。

ヤサカバスの路線は京都市西京区の桂坂・洛西ニュータウンとJR向日町駅や阪急洛西口駅とを結ぶ地域に限定している。大阪、京都双方のベッドタウンであるこの地域では従来から京都市交通局、京都交通、阪急バスが路線バスを運行していたが、運賃や運行本数、路線などの面で住民の不満が大きかった。この地域では従来鉄道アクセスは阪急電鉄を中心に考えられており、京都市交通局、京都交通は主に阪急桂駅と同地域を結ぶ路線を運行してきた。しかし、近年JRの利便性の向上、伊勢丹開業など京都駅周辺の活性化、新幹線アクセスの必要性などからJR向日町駅と同地域を結ぶ路線の利便性向上が求められていた⁷⁾。これに対して、洛西ニュータウンとJR向日町駅の間を運行する阪急バスの路線は、遠回りであることや運行本数が1時間に1本程度と少ないことからほとんど利用されていなかった。また、桂坂ニュータウンには京都大学の工学部が移転し、ここでもアクセスの充実が求められていた。同時に、同地域はニュータウン開発時から道路にバス停留所スペースが確保されており、道路条件も向日市内を除いて比較的よいといった路線バス運行には有利な事情もあった。

ヤサカバスではもともと新規参入する路線として既存バス事業者、とりわけ京都市交通局の主要路線と正面から衝突することをできるだけ避ける方向で検討していたが、こうした状況を把握し、この地域への参入を決めたものである。同社は一方で関係する地域自治会長宅を訪問し理解を求めるとともに、既存バス事業者をも訪問し、できるだけ衝突の少ない参入を図ろうとした⁸⁾。こうしたことが、エムケイに比べて短期間で認可が下りることにもつながったと思

5) 以下の記述については、特記のないものは2004年9月3日に行った(株)ヤサカバス取締役、坂本雅彦氏へのヒアリングに基づく。

6) 現在は計3路線、午前6時から午後11時頃まで各系統昼間毎時1~2本、運賃は距離制で150円~280円、中型バスを用いて運行している。詳しくはヤサカバスウェブサイト(<http://www.yasakabus.com/>)を参照されたい。

7) 筆者はかつて洛西ニュータウンに実際に居住していたので、こうした住民の要望の存在は理解できる。

8) たとえば、運賃についてはいろいろな考えがあったが、最終的には同地域の基準となっている京都交通の賃率を採用し、他社に運賃競争を仕掛けなかった。これは基準の賃率を採用しなければ認可申請のためにはすべての原価を計算して運賃を設定することが必要になるので、その煩雑さを避けたこともあるが、路線バス事業
(次頁に続く)

われる。

運行開始後の状況

2003年1月14日に最初の路線が開業し、3月16日には阪急電鉄の洛西口駅の開業に伴い、同駅を経由するようになった。当初の滑り出しは順調で、特に洛西口駅開業後は目標をかなり上回る乗客数となった。JRとの連絡定期券についてはJR側でも各駅でポスターの掲示やチラシ配布を行って宣伝したことも効果があったと見られる⁹⁾。

このため、同年8月24日から新学期の需要増を見込んで、当初の桂坂 - 洛西ニュータウン - JR向日町駅の路線に加えて、洛西ニュータウン内を循環してJR向日町駅へ向かう路線（右回り、左回りそれぞれ1系統ずつ）を新設した。このためにバス台数を増やすなど輸送力を増強したが、結果的には見込んだような乗客増がなく、朝の通勤・通学時間帯以外はこの部分では苦戦している。

乗客数の伸び悩みの一つの原因は、新設路線の運行本数が少なく利用者の定着が弱いことがあるとみられる¹⁰⁾が、既存事業者との競争の影響もある。まず洛西口駅開業にあわせて阪急バスと京都市交通局が洛西口駅から洛西ニュータウンを結ぶ路線を開設した。阪急バスが新設した路線の一つはJR向日町駅が始発となるが、この路線では平日の一日24本のうち6本が、ヤサカバスの3分前以内にJR向日町駅を発車する時刻表となっており（2004年9月時点）、阪急バス側の意図の有無に関わらず、競争が過熱しているといえる¹¹⁾。さらに6月1日からは阪急バス・京都市交通局と阪急電鉄が相互の連絡定期券を発行している。京都市域共通回数券にもヤサカバスは加わることができていない。今日では週休二日制の定着によって通勤定期券の需要が大幅に減少しており、どの公共交通機関でも回数券利用にシフトしていると見られるが、共通回数券が利用できないことは乗客の選択に影響している可能性はある。このため、ヤサカバス側ではJR連絡定期券を若干割引くなどの対応を行って固定的な乗客の増加を図っている。

においてわずかな運賃の差は競争上あまり意味をもたないとの考えにもよるものである。ちなみに、親会社である彌栄自動車も、規制緩和後タクシーの基本運賃を引き下げていない。

9) ただし、伊丹市営バスなどが行っているJスルーカードの導入は、現時点では行っていない。

10) 当初一路線だけのときは日中15分間隔の単純な運行であったが、路線増後はJR向日町駅発車がばらつき、利用者からも「確かめて乗らないといけない」などの声があったとされる。また、新路線は双方向から日中毎時1本しかなく、「時刻表をみなくても大丈夫」という利便性が求められている都市の路線バスとしては運行本数が少ないことがネックになっているとみられる。

11) 停留所でバスの乗務員同士が乗客を奪い合ったり、先を争って道路上でバス同士が競争するなどの過度な競争は黎明期のバス事業にしばしば見られたものであるが、規制緩和に対する批判として、結果的にこうした事態が起こりうることを指摘するものもある。

今後の見通し

現状では、単年度での利益の確保もまだ安定しているとはいえない状況であり、車両や土地など初期投資の回収にはやや時間を要する見通しとのことであった¹²⁾。このためヤサカバスとしては、当面は洛西・桂坂地区に集中し、事業の安定を図る考えである。今後予定されているJRのダイヤ改正や、同地区により近いJR新駅の開業時には、必要な路線などの見直し・増強も検討されている。

長期的には他の地域での参入も構想されているが、同社ではその場合でも既存事業者と正面からぶつかるような路線よりは、市バスを補完するコミュニティバスのような路線など特性に応じた役割分担を図る方向で考えたいとしている。路線バス事業は京都市の交通システムの一環であり、まちづくりの一環としてとらえる必要があると考えているとのことであった。

検討すべき課題

路線バスの参入規制緩和からほぼ2年を経過したが、高速バスなどではない一般の路線バスで、既存事業者との競合関係もある新規参入の事例はほとんどなく、ヤサカバスの事例は今後の状況を展望し課題を導く上で重要である。

新規参入という後述のエムケイのような挑戦的なものが想定されやすいが、実際に路線バス事業の経験のない事業者が参入してくる場合、既存事業者とも可能なところは調整しながら参入を図ることも一つの方向性であることをヤサカバスの事例は示している。経営戦略のごく一般的な考え方からしても、既存市場への参入に際して強力な競争者がすでに存在している分野を選択するのはよほど自社の競争力に自信がある場合に限られ、既存の競争他社の弱い分野やそもそも他社の存在しないいわゆるニッチなどを選択するのが一つの一般的な方策である。こうした参入は既存事業者にとってもすべてマイナスとはいえず、関連する事業者が賢明に行動すれば市場全体の状況の改善につながる可能性もある¹³⁾。

しかし、今回の参入では結果的には一部に過度な競争の発生ともいえる状況が生まれてしまっており、結局は乗客の利便を阻害する事態となっている。事業者間の自主的な調整が図れないとすれば、地域住民・乗客の立場から事業者間の調整を誘導する機能がなんらかの形で必要ではないかと考えられる。これは本来、既存事業者間においても必要な機能であるが、従来の認可制のもとでは路線がほぼ各社の地盤ごとに割り振られていたため、そもそも調整の必要があまり認識されなかったとみられる。

12) バス車両としてノンステップバスやCNGエンジン車を導入しているが、これらに対する補助金を受けるには、リースでは認められないため自社購入せざるをえなかったという。これは本稿の課題とは別の問題となるが、制度的に検討の余地があるといえるだろう。

13) たとえばM.ポーター著、土岐坤訳『新訂 競争の戦略』ダイヤモンド社、1985年の第5章などを参照。

また同時に、従来貸切バス事業者として蓄積してきた経験をふまえることができ、また既存路線バス事業者の件費水準にも縛られないヤサカバスにおいても、路線バス事業において安定的な利益を出すことはたやすいことではないこともこの事例から示されている。そもそも、常識的な範囲の運賃収入を基礎として事業者が利益をあげることを前提としてバス事業の運営を考えることができるのかという大きな検討課題が、ここからは浮かび上がってくるといえる。

(2) エムケイの市内バス路線許可申請をめぐる京都市との「論争」

経緯

タクシー業界では常に規制緩和の動きを作り出す先頭に立ってきたエムケイ（MKタクシー）が、2002年2月の規制緩和実施後早速路線バスの運行を申請して注目された。この際は1路線のみであったが、翌年12月に2004年10月からの運行が許可された後、2004年4月にはさらに5路線の許可を申請している¹⁴⁾。こうしたエムケイの動きに対して、同年3月の市議会で京都市の栢本市長がこれを批判する答弁を行ない、エムケイと京都市との間に「論争」が起こった。

市長はとエムケイの「論争」は、3月16日の市会予算特別委員会で答弁に立った市長が、「ドル箱路線のみへの参入であり、弱肉強食の論理。（不採算による）交通空白地域をつくらぬという共存共栄の考えからは、百害あって一利（ママ）ない事業。規制緩和を悪用した典型的な例だ」という趣旨の発言をしたことに始まった¹⁵⁾。翌日、エムケイの青木オーナーが記者会見で反論し、市長は市バスが抱える年間数十億円の赤字をどう認識しているのかと糺し、エムケイがめざすのは都市交通改革であることと市バス全路線を引き受ける覚悟があることを主張した¹⁶⁾。同社はこうした主張をタクシー車両へのステッカー掲示や無料配布している広報誌『MK新聞』などで市民に向けて宣伝した。

これに対し京都市は4月に、エムケイの参入によって最初の路線で年間約2億円、申請中の5路線がすべて運行されると年間約22億円の減収となると発表して、エムケイの参入による影

14) 許可された路線は九条 - 堀川 - 五条 - 西大路 - 北大路 - 東大路 - 九条の循環で、中型バスを用いて午前5時から深夜0時まで昼間10分間隔の運行。運賃は200円、定期券5000円/月（当初は割引あり）、一日乗車券400円で、タクシーからの乗り継ぎ無料。タクシー割引つき定期券も予定。この路線および申請中の5路線について詳細はエムケイのウェブサイト（<http://www.mk-group.co.jp/bus/ninka.htm>、2004年8月参照）を参照されたい。

15) 『京都新聞（電子版）』2004年3月17日。路線バス事業のように時間帯や路線などによって利用量のばらつきが大きい分野で、もっとも収益力の高い部分にのみ参入しようとする競争行動は「クリーム・スキミング（ケーキの上のクリームだけをなめてしまう）」といわれ、望ましくないとされる。市長の答弁はエムケイの参入をクリーム・スキミングであるとして批判したものと見える。

16) エムケイ広報誌『MK新聞』第624号、2004年4月1日付。

響の大きさを訴えるとともに¹⁷⁾、京都市商工会議所の村田会頭の助言をうけた形で7月に「京都のバス事業を考える会」の発足を発表し、「市バスと、他の交通事業者が協力して、市民の足を守り、より利便性の高い公共交通網を目指すための方策等について協議」するとした¹⁸⁾。

8月にはこの協議会「京都のバス事業を考える会」にエムケイも参加することになり、10月には同社が協議中は参入を凍結することを表明。協議会では今後既存市バス路線の一部を小型バスや乗り合いタクシーで運行することが検討され、一部の路線で実験運行を始めることが決まるなどの動きがみられる¹⁹⁾。

背景

エムケイの路線バス参入が注目を集める背景には、大きく二つの要因がある。

第一に、京都市交通局の経営問題である。「はじめに」でふれたように公営バス事業者の大半が単年度赤字であるが、京都市交通局も全体として赤字基調であり、平成15年度決算時点で累積欠損約151億円、不良債務約132億円となっている。同年度は大幅な人件費削減の結果約8億円の経常利益が計上されたが、14年度は約50億円、13年度は約39億円の経常赤字である²⁰⁾。こうした赤字傾向の原因として乗客の減少が指摘されるが、実のところここ数年乗客数自体は横ばいである²¹⁾。それより問題視されているのが人件費で、京都市交通局運転手の給与が他の民間事業者との比較はもとより市職員としても異例に高賃金であることが指摘されてきた。これに対して京都市では2003年3月「京都市交通事業ルネッサンスプラン」を策定し、同年9月にこれを具体化した「アクションプラン」を発表、路線や運行の改善など乗客サービスの向上に加えて、一律3%の給与カットや、後述する民間事業者への管理受委託の拡大によって退職者補充を最小限度にとどめるなど人件費の圧縮を行ってきた²²⁾。この結果が、平成15

17) 『京都新聞(電子版)』2004年4月23日。

18) 京都市長定例記者会見(2004年7月21日)資料。京都市ウェブサイト(<http://www.city.kyoto.jp/koho/mayor/press/2004/0721.html>)で2004年8月参照。

19) 『京都新聞(電子版)』2004年10月14日。

20) 以上の数値はいずれも平成14年度および同15年度「京都市交通事業決算概要」に基づく。京都市交通局ウェブサイト(<http://www.city.kyoto.jp/kotsu/finances/index.htm>)で2004年8月参照。

21) ここ3年間の市バスの一泊あたり乗客数は32万人台で多少の増減はあるがほぼ横ばいである。また、市バスと市電・地下鉄の利用者の合計で見ると一泊あたり乗客数は、1966(昭和41)年度で約90万人、1981(昭和56)年度で約61万人となっており、この間は確かに大きく減少しているが、2003(平成15)年度は約63万人でその後はほとんど横ばいであるといえる。市バスの利用者だけでなく増減が激しいが、市電から市バス、また市バスから地下鉄という乗客の転移や、山科区・伏見区醍醐地区における市バス路線の京阪バスへの移管などが行われていることを勘案するならば、乗客はどこでどのよう減少しているのか、精査が必要である。数値は「京都市交通事業ルネッサンスプラン」(下記)および「平成15年度京都市交通事業決算概要」に基づく。

22) 「ルネッサンスプラン」「アクションプラン」とも京都市交通局ウェブサイト(<http://www.city.kyoto.jp/kotsu/>)
(次頁に続く)

年度の黒字転換である。しかし、乗客減少や人件費の高騰は長年指摘されてきた問題であるにもかかわらずこれへの交通局の対応が遅れたことから、局の経営管理のあり方に対してメディアなどから常に厳しい批判がなされてきた²³⁾。

こうしたことに加えて、一般にサービス業全体の水準からすればあまり親切丁寧とはいえないと思われているバス運転手のなかでも、市バスの運転手の乗客対応が他の民間事業者と比べても著しく悪いという風評が市民・利用者のあいだでは一般的である。また、交通状況の悪化による定時運行の困難さは、この間行われてきた経費削減のための運行本数削減とあいまって「いつまで待っても来ないバス」という印象を強め、全体として市民・利用者の市バスに対する不信感は根強いのが現実である。

もう一つの要因は、エムケイが系統的に路線バス参入を図ってきたことである。市バスへの市民の不信をみて、規制緩和を期に急に参入を図ったのであれば、3月の市長答弁のような批判にも一定の根拠があるということになったであろうが、そうではない。同社は1978年にはすでに市バス民営化案を提言しており、その後もさまざまな政策提言を重ね、その中で自社による市内路線バス運行を示唆してきた。特に1999年には「100円バス」運行の具体化を発表して大きな反響をよび、京都市交通局による「100円循環バス」運行の契機となった。京都市がこのバスを運行したことでエムケイ側はいったん路線バス参入の矛をおさめたが、再度2001年にバスとタクシーを組み合わせた京都市内公共交通のプランを発表し、規制緩和の実施後ただちに許可を申請したものである。

同社は従来のタクシー経営においても規制緩和を主導し一方的運賃値下げや、名古屋での「無料タクシー」運行など挑戦的な経営姿勢で知られるが、そうしたやり方を支える低コスト経営の手法がその基盤にはある。さらにいえば、京都市内ではタクシーの規制緩和以降大手事業者による寡占化と増車が進み、競争が激しくなっている。そうした状況のもとで最大手の一つであり低価格攻勢で優位に立つエムケイといえどもいっそうの効率化を図る必要がある。その際に、バスのフィーダー輸送にタクシー車両を用いることでタクシー車両の運用効率を高めることも考慮されているとみられる。現に他地域では閑散時間帯・閑散路線で路線バスの代替運行をタクシー車両で行っているケースや、乗合タクシーによる近距離輸送サービスの向上策を行っている事例もある²⁴⁾。

を参照（2004年8月）。

23) 筆者自身は、「はじめに」でふれたような路線バス事業経営の困難さからして、路線バス運行に一律的に「採算」を求めることはもはや現実的ではないと考えるので、「赤字」であることをもってただちに問題であるとする論調を是認するものではない。しかし、京都市交通局の費用構造によりメスを入れる必要性については否定できないと考えている。

24) たとえば、東京都足立区における団地と駅のあいだの通勤時間帯における乗合タクシーの共同運行など。
(次頁に続く)

またすでに同社は貸し切りバス部門では京都市の養護学校や大学などの送迎バス運行受託を手がけており、運行ダイヤの編成や定時運行管理についても一定のノウハウを蓄積していることも路線バス参入能力として指摘できる。こうした状況が、メディアや市民のなかでも「エムケイならやってくれるのではないか」という期待を作り出しているといえる。

(3) いくつかの論点

ヤサカバスも現状では独立した事業としての安定性は確立できていない。エムケイの運行開始はこれからである。しかし、ここまでの状況からだけでも、今後の路線バス運営のあり方に関していくつかの論点を導き出すことができる。

公共交通サービスの連続性

今日、公共交通サービスがマイカーをはじめとする私的交通機関との競合関係のなかで持続・発展を図ろうとするうえで重要なキーワードの一つが連続性である。すなわち、多様な公共交通サービスを組み合わせ、個々の移動しようとする人々の利便性を最大化し、かつその際必然的に生じる乗換による負担(経済的、時間的、身体的、精神的)を最小化することである。私的交通手段の多くはいわゆるドア・トゥ・ドアすなわち出発地と目的地を直結することが公共交通サービスに対する最大の優位性であり、それに対抗する上では連続性をどれだけ高めることができるかが一つの大きなカギである²⁵⁾。このことは公共交通事業者においても徐々に認識されており、近年では関西全域の私鉄・バス事業者が連携する「スルッとKANSAI」プリペイドカードの導入などの取り組みがある。

こうした面から見ると、エムケイの路線バス構想が、末端輸送におけるタクシーとの連携や、閑散時間帯におけるワゴンタクシー車両利用などによって、きめの細かいサービスを実現できる可能性がある点は評価できる。自宅から目的地まですべてタクシーを利用すると運賃が高つくが、自宅から最寄りバス停までタクシーを利用し、そこからはバスを利用できるのであれば経済的負担を抑えながらより連続性の高い交通サービスを利用できることになる。乗り継ぎ割引などの導入は、さらに利用上の障壁を低くするであろう。バスとタクシーの両方を運用する事業者であれば、個別事業者の範囲内で効率とサービスの最適化を両者の組み合わせによって達成できる可能性があるといえる。

しくは拙稿「新しいタクシー・サービスの現状と課題」、『立命館経営学』第39巻第5号、2001年1月、などを参照。

25) もちろん、私的交通手段の場合「自由」、「私的空間の確保」(マイカーの場合)といった付随的な優位性があり、他方で公共交通サービスには「運転負担からの解放」、「駐車コストが不要」、「乗換時など途中で付随的に用事を済ませることが可能」といった付随的な優位性があるが、これらは、「移動」という目的からすればあくまで付随的なものである。旅客交通輸送におけるサービスの構造については、拙稿「旅客交通サービスの特徴と構成」、『立命館経営学』第38巻第5号、2000年1月、に試論を示している。

しかし同時に、一つの事業者が個別での最適化を図ることは、逆に公共交通サービス全体としての連続性、ネットワーク性を後退させる危険もある。新規参入事業者が既存事業者との差別化や独自のサービスを重視し、既存事業者との連携をあまり考えないとすれば、全体としての公共交通サービス利用者のパイを増やすことに必ずしもつながらない危険性がある²⁶⁾。そうしたことからすれば、新規参入事業者を含めて乗客や地域住民の視点をふまえた調整を図る機能がどこかに必要であるといえるが、その役割を誰が担うべきなのか、については最後に検討したい。

事業と公共性の接点

規制緩和は、より企業の行動を自由にしようとするものであり、新規参入規制の緩和だけでなく撤退規制の緩和も行われていることを忘れてはならない。撤退障壁もまた参入障壁であるから、参入規制と撤退規制の緩和は並行して行われなければ意味がないからである。結果として現在、大都市部以外で起こっているのは圧倒的には既存路線バス事業者による路線の撤退である。たとえば京都市周辺でも京北町・美山町に路線を持っていた JR 西日本バスはこの数年間でほとんどの路線から撤退しており、それぞれの自治体が予算を投入して代替バスを維持している。

新規参入に際して撤退の可能性も検討するのは経営戦略上当然である。まして、路線バス事業が基幹事業であることが多く規模も大きい既存バス事業者と異なり、新規参入するタクシー事業者にとって、路線バス事業は企業全体からみれば一部であり、撤退コストは相対的に小さい。こうした点を考えれば、事業採算性が見通しが悪くなれば撤退も当然あり得る。

こうした点からすれば、企業の行動を自由にすることで利用者の利便性が高まる可能性は、それが失われる可能性と裏腹であることを示している。これは、一般のサービス業であれば必ずしも問題になるとは限らないことであるが、公共交通サービスの場合、撤退によってサービスが失われた場合地域住民の生活保障や、その他社会的な必要性を考えたときに誰かが責任をもたなければならなくなる場合がありうる。現に、民間事業者が撤退したバス路線の相当部分は、自治体の財政負担によって何らかの形で代替運行が行われているのである。新規参入を積極的にとらえる場合、そうしたことも念頭においておく必要がある。

行政の矛盾と民間の限界

これまで市バスの充実というよりは、運行コスト削減による赤字削減を意図してサービスの

26) もっとも、こうした問題は既存事業者のところでも存在している。すでに述べたように京都市交通局の地下鉄とバス、バス相互間の乗継割引は、他社バスとの間では行われていない。

「効率化」を図ってきた京都市のあり方からすれば、「公共性」を錦の御旗とした京都市長のエムケイ批判があまり説得力をもたないのもやむをえない。

実はそもそも公営バス事業は矛盾をかかえている。人件費をはじめとする費用構造の「効率化」「適正化」は当然であるにしても、一方で公共的な役割を期待され、つまり採算だけが事業の指標ではないとされながら、財政的には採算をとることを要求されているのである。エムケイと京都市との「論争」は、結果的にこの問題をすべての当事者につきつけたのである。

路線バスに高い公共性があるのであれば、さまざまな経営努力を傾けてもなお採算がとれない場合であっても市民の合意が得られる(直接的には、市議会が予算を承認することになる)のであれば、運営を続けることになる。京都市が一方で市バスの公共性をいいながら、これまで赤字を理由に不採算路線を廃止し、また一部の路線を民間事業者に移管(委託ではない)してきたのは矛盾だと言うことになる。

こうした問題の存在は、実のところ公営バス事業をその自治体が有しているか否かには関係がない。現に多くの自治体で導入されているコミュニティ・バスは委託や運行費補助の形で、バス自体を民間事業者が運行している場合でも自治体財政から資金が投入されている。

新規参入者の側はどうか。ヤサカバスの場合は既存事業者の存在を前提にしているのでここでは大きな問題にならない。しかしエムケイは、現在の市バスの不採算路線を含む全路線を引き受けてもやっていると主張しており、自分たちでも市民に対して必要なサービス水準を提供できると述べている。現在はそうかもしれないが、将来赤字が企業として容認できる範囲を超えた場合どうするのか。そうした場合不採算路線の合理化は企業としてはむしろ当然であり、行うことが株主に対する責任でもあるということになりはしないだろうか。こうした点が今後理論的にも検討されなければならないといえるであろう。

3. 住民による路線バスの自主運行

2004年の2月に運行を開始した京都市伏見区醍醐地区を中心とする醍醐コミュニティ・バスは、地域住民を主体としたNPO法人によるバス運行として注目を集めている。従来、いわゆるコミュニティ・バスは主に自治体が企画して運営することが多かったが、東京都武蔵野市のような成功例がある反面、企画倒れの失敗例も多かったことから、行政がいわば「上から」走らせるのではなく住民主体の運行であることが注目されている。この事例が、都市における路線バス運営に対してどのような問題をなげかけているのか、検討してみたい。

(1) 経緯

京都市伏見区醍醐地区および山科区は、京都市中心部とは東山連峰によって隔てられ、都心とのあいだの交通はその大半を長らく市バスに頼ってきたが、東山をこえる道路が事実上2本

しかなく、朝夕の混雑時などには非常な時間を要した。また、地域内の道路も未整備で不便であった。そうした状況を解決すべく 1997 年に京都市地下鉄東西線が開業したが、その際この地域の市バス路線をすべて京阪バスに移管したのである。移管時には従来高齢者に発行されてきた敬老無料バスについて京阪バスのみ通用か市バスのみ通用かのいずれかを選択することになったことや、この地域から都心をこえて市内の他地域に向かう路線がすべて都心部で切断されたことなど、地域住民からすれば一方的とみられる措置がとられた。また当初は市バスの路線・ダイヤをおおむねひきついだ京阪バスであったが、その後利用者の少ない路線については運行本数を削減するなど行ったため、住民の不満は大きかった。

また、特に醍醐地域は古い団地や住宅地が斜面に展開しており、高齢化が進む中で地域住民のなかでは坂の上がり下りがつらいという声が大きかった。これらの団地・住宅地は道路幅が狭いこともあり当初からバス路線がなかったのである。このため、当初は京阪バスに移管された路線を「市バスに戻せ」という形で現れていた地域住民の意見は、より利便性の高い、斜面の住宅地内にも運行されるようなバス路線で、運賃も短距離を気軽に利用できる低廉なものを求めるものになっていった²⁷⁾。

こうしたなか 2000 年頃から、当初から市バス移管に反対してきた住民や労働組合を中心に「100 円循環バス」を求める運動がはじまった。いっぽう学区自治連合会や地域女性会といった行政と関係の深い団体が中心となって 2001 年 9 月にコミュニティ・バスの実現をめざす NPO「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」が設立され、12 月にはすでに彌栄自動車（前節のヤサカバスの親会社である大手タクシー事業者）との協議が始まっている²⁸⁾。京都市はこうした住民の動きを受けて京阪バスに醍醐地域における循環バスの運行を要請し、2002 年からその運行が始まった。しかし、京阪バス側の制約もあり、このバスは従来のバス路線を中心に運行され、運賃も通常運賃であったため住民にとって十分なものではなかった。

前者の住民運動は京都市による路線バス運行を強く求めていたが、「市民の会」は自主運行の方向で動きを加速させ、2003 年 6 月にはヤサカバスと「市民の会」および地域の主要な法人・団体である総本山醍醐寺と医療法人医仁会武田総合病院、パセオダイゴロー（東館・西館）とが運行に関する契約を締結、11 月には路線バス運行の許可を申請した。申請はすぐに許可され、翌年 2 月から 4 路線²⁹⁾ で運行を開始した。その後、7 月 2 日には利用者が 10 万人をこえ、一

27) 地域住民の声については、2001 年 1 月 28 日の伏見区母親大会分科会と 2002 年 8 月 7 日の地元住民運動組織の学習会で筆者が講師をつとめた際の参加者からの聞き取り、および『日経流通新聞』2004 年 8 月 7 日付による。

28) 『京都経済新聞(電子版)』2003 年 3 月 24 日付 (http://www.hodo.co.jp/search/view.phtml?report_no=360)、2004 年 5 月参照。

29) 地下鉄醍醐駅を中心に、伏見区醍醐地域と、一部山科区にまたがる路線。うち 3 路線が武田総合病院を終着（次頁に続く）

日平均乗車人数の目標とされた500人をその時点では上回っている³⁰⁾。

(2) 運営の形態

醍醐コミュニティバスの運営主体はNPO法人「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」であるが、実際の運行はヤサカバスがあたっている。財源としては一乗車均一200円、一日乗車券300円などの運賃であるが、これだけではまかなえないので³¹⁾、上記の4つの主要な法人・団体からのまとまった協力金³²⁾、その他の地域の事業者からの協力金・広告料などの収入で補うとしている。また、他に「個人応援団」(年会費3,000円または10,000円)を組織している。

(3) 積極的側面と検討を要する点

全国的に見れば住民主体の路線バス運行は初めてのケースではない。過疎地域だけでなく、大都市周辺部でもたとえば2002年4月から愛知県小牧市の桃花台ニュータウンでまったくの任意団体である「桃花台バス運営会」による運行(会員制)が行われていた³³⁾。醍醐コミュニティバスの事例が注目されたのは、NPO法人による運営、地域の法人・団体などを巻き込み運賃収入だけに頼らない運営形態、公営バスがいわば「撤退」した後を住民が自発的に自己救済したという特異性、などの特徴が理由であるとみられる。しかし、こうした特徴がいくつかの論点を生みだしているともいえる。

積極的側面としての住民の主体性・自律性

第一に、理念だけではなく、サービス経営の観点からしても、住民が主体的・自立的に路線バスを運営することは優位性をもっている。サービス・マネジメント研究において、すぐれたサービスを展開する上でのカギとして指摘されることの一つに、現場への権限委譲がある³⁴⁾。これは、生産と消費が同時であるサービスの場合、サービス内容を適切に設計し、どのような

とし、1路線が醍醐寺を経由する。醍醐寺方面の路線のみ小型バスを用いて毎時3本運行。その他の路線はマイクロバスで毎時1~2本。

30) 醍醐コミュニティバス・ウェブサイト(<http://web.kyoto-inet.or.jp/org/ma21f/daigo/>), および『京都新聞(電子版)』2004年7月2日付(<http://www.kyoto-np.co.jp/article.php?mid=P2004070200145&genre=K1&area=K11>)による。2004年8月参照。

31) 開業以前の予測では、採算ライン900~1000人/日に対して予想300人/日で、一日の経費予測14万円に対して5万円/日の赤字が見込まれていた。『京都経済新聞(電子版)』前掲。

32) 武田総合病院の場合月額上限30万円としている。『京都経済新聞(電子版)』前掲。

33) 同年10月以降は、運行を委託されていたタクシー事業者自身が路線バス事業許可をうけて運行する一般の路線バスとなった。

34) たとえば、嶋口充輝『顧客満足型マーケティングの構図』有斐閣、1994年の第5章を参照。

時にどのようなサービスを提供するのかを判断するのは、利用者・顧客に密着したサービス活動の現場であるという認識に基づいている。さらにもう一つには、サービス生産への顧客が参加することの重要性も指摘されている。これにはいくつかの要素があるが、そのうちの一つは顧客自身が自分の要求に基づいてサービスをカスタマイズできるようにすることがあげられる。こうした「現場への権限委譲」や「顧客のサービス生産への参加」というキーワードを路線バスにあてはめた場合、住民主体の運営はもっとも住民の生活実感に根ざしたバスを実現できる可能性が高いものである。

従来公共交通に関して住民が要求を実現しようとする時、行政などに対して「何々をしてほしい」と要請し、あとは「お上」の判断を待つという形が多かった。それが、規制緩和の実施によって自分たちが自由にバス運行を構想することが可能になったことから、こうした運営もできるようになったのだが、従来の「お上をお願いする」といういわば他力本願型の活動から、自由と責任の両方を有する自立的な活動に転換することで、地域住民自身が地域の問題をあなたまかせでないものにしていく可能性ももっている。このことは、いわばバスを通じたコミュニティの再創造につながるものであり、だからこそ醍醐の事例が他に先例があるにもかかわらず注目されるのである。

費用負担面での脆弱性

しかし一方で、費用負担面での脆弱性も指摘できる。現時点で一日の平均乗車人数は、当初の予想より多いとはいえ採算ラインを若干下回っている。赤字の補填は現在主要4法人・団体を中心とした「協力金」に大半を依存する構造になっているが、これらの安定性は未知数である。

協力金が不安定なことは認識されており、主要4法人・団体以外の小口の協力金や、個人の支援者の拡大もとりくまれている。しかし、景気低迷下で地場の中小企業などからの安定した協力金提供はなかなか難しいことが予想される。個人の支援者も、路線バスをもっとも必要としている高齢者や交通弱者は負担力が小さく、負担力のある人はふだんは自分のマイカーで動くという構造が一般的であり、今後の課題となってくるだろう。

どこでも可能なわけではない

以上の点から、住民の主体的力量の問題を別にしても、まとまった資金負担力が地域に存在したことで、協力的なバス事業者が存在したことが、醍醐コミュニティバス発足の条件であったことがわかる。逆に言えば、同様の条件がないところではこのモデルを実現するのは難しいことになり、過度の理想化はかえって地域格差を生み出す危険がある。

(4) 水尾自治会バスとの異同

同じ時期に、京都市の北西に位置する小さな集落である右京区水尾地区の自治会が運営するバスが、正式の路線バスとして許可された。水尾地区は愛宕山の山麓の集落で、他の地域から孤立している。

1966年以來、最寄りのJR(当時は国鉄)保津峡駅と地区を結ぶバスが黙認で運行されてきたが、年間約280万円の経費(運賃および町内会費で負担)が赤字続きでまかなえず存続が危機に瀕していた。これに対応するため2003年4月から改めて正式の許可をうけ、右京区から年間100万円を上限とする補助をうけて運行することになったものである。現在、地元の人を運転手として町内会が雇用し、平日のみ運行されている³⁵⁾。

こちら住民による自発的な「足の確保」が、従来はいわば非合法に行われてきたのである。規制緩和の実施をうけて正式に許可をうけたのである³⁶⁾が、こちらと醍醐地域との違いは、醍醐では主体的関与をしてこなかった京都市が、わずかとはいえ補助を出していることである。もちろん、地理的条件の違いだけでなく、通常で言えば徒歩圏内とされる範囲に由来から路線バスが運行されている醍醐地域と異なる前提条件はあるが、同じ自治体が住民の自発的なバス運行に対して違った対応をしているのは事実であり、どこに線引きがあるのかを説明する必要が京都市にはあるといえる。

近く京都市は北隣の京北町と合併する。京北町はJR西日本バスが一路線を除きすべて撤退した後、町内のバスを自治体の予算で運行してきた。合併協議会ではこのバスを当面は存続することになったが、将来の見直しに含みをもたせた合意となっている。こうしたバスを今後どうしていくのかという場合にも、同様に京都市は説明を迫られることになる。

4. 京都市交通局の「管理受委託」拡大

新規参入や住民の自主運行という状況の一方で、京都市交通局は依然としてバス運営コストを削減し、「健全化」を図る努力を続けている。その対策の中心が、「管理受委託」である。

「管理受委託」とは、市バスの運行を営業所または路線を単位として民間に委託することである。委託された路線では、交通局の所有するバスを用いて、交通局の制服を着た他のバス事業者の従業員が、交通局の定めたダイヤ、運賃などのサービス内容に基づいて市バスを運行する。車両の整備管理も委託される。あくまで市バスの運行管理を委託するだけなので、利用者

35) この事例については、高橋愛典「非営利組織によるバス運行の展望」(日本交通学会2003年度研究大会報告、2003年11月)に基づく。

36) とはいえ、実質は以前と大きく変わっておらず、町内会による自主運行である。既存のバス/タクシー事業者が運行を委託されているわけではないので、車両整備などの安全性や、運転手の確保など今後にわたって問題が残っているのも確かである。

からは区別がつかない。この方式は市バス経営健全化計画にもとづき、2000年度より導入された。今後2008年度までに市バス路線の半分を民間委託する計画であり、これによって職員も半減する予定である³⁷⁾。2000年度より導入した横大路営業所では約7億円の経費削減効果があったと発表されており、引き続き2004年3月から洛西営業所についても実施された。

しかし、「管理受委託」の拡大は根源的な疑問を生み出す。市バスの運行を民間事業者にゆだねることは、必ずしも否定されるものではない³⁸⁾。ただ、このように市のコントロールのもとで民間事業者を活用できるのであれば、京都市の今後の路線バスのあり方を考える上で、現在の市バスの路線網やサービスの内容にしばられる必要はないともいえるのである。

5. 都市の路線バスをめぐる検討課題

以上、京都市で起こっている路線バスをめぐるさまざまな動きを紹介し、それぞれの事例について若干の論点を指摘した。これらを改めてまとめると、都市の路線バスをめぐるような検討課題が生まれているといえる。

(1) 路線バス事業と自治体の役割

「公営バス事業」について柔軟な検討の必要

京都市長がエムケイの路線バス参入を、「交通空白地域を作らない共存共栄の論理」という、いわば路線バス事業の「公共性」を背景として批判したのが、京都市交通局が進めてきた事業の合理化、効率化と矛盾する側面があることはすでに述べた。そして、市バスが提供するサービスの質の低さについて路線バスへの参入を図るタクシー事業者の存在、市バスがいわば撤退した地域での住民主体によるコミュニティ・バスの運行といった事態は、市バスや既存バス事業者でなくても「市民の足を守る」ことができる可能性を示しているといえる。また、交通局による路線バス運行の「管理受委託」の拡大は、他自治体でも従来から行われてきた民間バス事業者への公営バス路線の移管といういわば「丸投げ」とは異なり、自治体のコントロールのもとで民間バス事業者を活用することも可能であることを示している。これらのことから、従来の公営バスの枠組みを維持することだけではない選択肢があるといえる。

自治体の政策的関与の必要性

しかし、従来各地の自治体で行われてきた公営バスの民間事業者への移管や、競争の結果公営バスが成り立たなければ撤退すればよいという考え方にも問題がある。すでに述べたように、

37) この一環としてまず嘱託運転手全員を2004年春に解雇したが、反発が強く問題化している。

38) その際、雇用や労働条件に関して職員に著しい不利益がないようにするのは当然であろう。

民間バス事業者でも大半が赤字であり、撤退規制の緩和が行われていることを考えれば、既存事業者・新規事業者を問わず撤退の可能性は考慮にいれなければならない。さらに、環境問題への対応や地域の事情を考慮した必ずしも採算がとれるとはいえない政策的な運行などは、個別企業としては限界がある。そのことは、醍醐地区で京阪バスが京都市の要請をうけて運行したバスが、住民が望んだものにならなかった事例が示している。また、住民主体のバス運行に期待する場合であっても、そこには資金面などの脆弱性があり、また必ずしも普遍性をもたないことに留意が必要である。つまり、公営バスの枠組みを維持するか否かを問わず、路線バスに対する何らかの政策的対応はやはり必要と考えられる。また、ヤサカバスの事例からも明らかのように、既存事業者と新規参入事業者を含めたバス事業全体を、利用者・地域住民の視点もふまえて調整する機能がなんらかの形で必要な場合がある³⁹⁾。地域住民の主体的力量が非常に高い場合には住民主導による政策づくりや事業者間調整が不可能ではないが、現実的には、少なくとも当面は自治体はその役割を担うことが期待されるであろう⁴⁰⁾。

今後の検討課題

以上をふまえた今後の検討課題としては、次のような点があげられる。

第一に、根本的な問題として、公営バスを維持するにせよしないにせよ、単に公営バス事業の赤字補填という発想をこえて、必要な路線バス事業が採算を維持できない場合、その運営主体が何であれ適切な公的資金⁴¹⁾の投入を行いうる枠組みをあらためて設定すべきである。多くの自治体がコミュニティバスや廃止路線代替バスには自治体の資金を投入していることが一つの参考にはなるが、必ずしもこれらの取り組みが成功しているとは限らないことからすれば、より適切な原則、仕組みづくりはなお今後の検討が必要である。

第二に、資金投入の有無にかかわらず、また運営主体が何であれ全体としての公共交通に対する政策的関与を自治体が積極的に行う必要がある。公営バスを擁する自治体ではしばしば、自治体の政策が自ら運営する公営バスのことに限られてしまい、かつては他の事業者を競争相手として排除しようとする動きすらみられた。しかし、今日必要なことは、公共交通全体を視野に入れた政策である。たとえばエムケイが自社単独で実施しようとしているタクシーとバス

39) 路線バス事業の規制緩和を積極的に評価する論者においても、こうした調整機能の必要性を認める見解がみられる。寺田一薫『バス産業の規制緩和』日本評論社、2002年などを参照。

40) ロンドンでは、市内バスの運営を従来の公共交通当局に一元化したまま競争を導入したことで一定の成果が見られたとされる。松澤俊雄「都市・地域バス事業の規制緩和の効果と評価」『規制緩和時代のバス&タクシー』地域科学研究会、2002年などを参照。

41) 公的資金とは、必ずしも自治体予算を基盤とした財源だけを意味しない。醍醐コミュニティバスで行われている地域の事業者からの協力金、地域住民の会費なども含めた広範な、非営利目的の資金提供の可能性も視野にいれることができる。

との連携システムも、より広範な事業者をまきこんで都市全体としてシステム化していけば、より有効なシステムになりうる。地下鉄やその他の鉄道との連携も視野に入れることができるだろう。

(2) 「住民主体」と自治体

しかし、特に京都市のような規模の大きい自治体の場合、個々の地域ごとに住民のもとめる公共交通のシステムを自治体が個別に設定することは難しい。このことが、「公営バス」が「公共性」を掲げるにしても生じる限界でもある。醍醐地区の事例は、住民と地元の法人などのコラボレーションによって住民のニーズをきめ細かくとりあげることができた点が注目される。

しかし一方で、費用負担面での脆弱性に示されるように、地域の資金力に大きく左右されることや、継続性が保障されないという不安もある。また、こうしたことがすぐに多くの地域において可能であるわけではない。

これらからすると、一方で住民の主体性、自律性を発揮して地域にとって必要な公共交通のあり方を構想し運営できるようにしていくことと、そのための一定の財政的裏付けを確保していくことがこれからの自治体の役割になってくると考えられる。この点で参考になるのは豊田市の事例である⁴²⁾。

また、こうした住民主体による路線バスなどの運行を孤立したものにせず、地下鉄や既存路線バスとのネットワーク形成を図っていくのも、自治体に期待される役割であろう。

京都市でも「行政と住民のパートナーシップ」が強調されるようになってきている。しかし、具体的なパートナーシップのあり方となるとまだ模索の段階であり、交通を軸とした新しいパートナーシップのあり方はなお検討課題であるといえる。

また、こうした取り組みのためには公共交通への財政支出をより柔軟に展開できるよう、交通に対する支出の考え方を転換していくことが自治体にとって必要になる。人口減少環境下では税収の減少などもあって自治体財政がいっそう厳しくなることばかりが予想されているが、一方ではこれ以上の道路整備が不要となることなど、同じ交通の枠内であっても見直しが必要な点は大きい。こうしたことも今後早急に検討の必要がある⁴³⁾。

おわりに

京都市を事例として、人口減少社会化も展望した公共交通のあり方を検討する一環として、

42) 詳しくは、森田 優己「世帯会員制『ふれあいバス』は地域が育てる」、『住民と自治』第 459 号、2001 年 7 月、を参照。

43) この点については、安部誠治「これからの地域交通と自治体の役割」『運輸と経済』第 670 号、2003 年 4 月が詳しく論じている。

今後の都市における路線バス運営のあり方についての論点や検討課題を提起した。事態が進行中の問題でもあり、なお表面的な分析に終始している部分が多いが、それにも関わらず、都市の路線バス運営が大きな曲がり角に来ていることと、それをどのようにしていくのかについては従来型の発想 - 規制緩和推進であれ、公的責任重視であれ - にとらわれない考え方が必要であることは示すことができたと思う。

そして、こうした検討がいきつくのは、結局は「地域の交通のあり方に責任をもつのは誰なのか」という課題である。個人、企業、自治体、政府といういずれかの主体のみにその責任を帰することはできないことは明らかであるが、ではそれぞれの主体がどのような責任を有するのか、その責任をいかにして果たすのか、ということを実原則として確立することも、実は大きな検討課題として残されている。このことは、昨年大きな話題となった高速道路問題などにもつながっているのである。

筆者自身は交通サービスの経営が本来の研究課題であり、政策論に必要なマクロ的な分析は今回行ってない。今後、そうした点での多様な研究成果もふまえて、このような曲がり角をこえた後の路線バス経営のあり方などについても検討していきたい。