

都市公共交通の運賃体系

寺 田 一 薫

I. 序

一般に、都市公共交通に関する調整論議として、組織調整、投資調整、サービス調整、および運賃調整の考え方がある。しかしこれらの各概念の間での重点の置き方や組合せ方は、当該都市の地理的条件によって、また時代背景によってさまざまであった。わが国においては、交通調整のどの側面を優先するかについて、戦前から研究者、関係省庁、交通事業者ほかの間で長く議論が行われてきている。

都市公共交通の調整論議のうち、最も積極的かつ極端な政策が「一元化」であるが、これに賛成する論拠として、昭和30年ころ以後に唱えられた主要なものを列挙すれば、

- ① 地下鉄建設の推進
- ② 混雑の不均等、アミーバ的奇形都市の解消
- ③ 路面電車の廃止代替促進
- ④ 内部補助の範囲の拡大
- ⑤ 運賃調整
- ⑥ 鉄道の直通運転、乗換の円滑化とサービス調整
- ⑦ 資金調達能力と補助の強化
- ⑧ 都市計画との一体化
- ⑨ バス事業の混乱
- ⑩ 経費節減
- ⑪ 都市交通の本質は独占との理念、陸上交通事業調整法有効論

などがあった¹⁾。

その後、上記要因のいくつかは個別政策対応によって解決されていったものの、⑤の運賃調整のニーズについては、地下鉄と郊外電車の相互乗入や公営地下鉄開業による運営主体の増加によってかえって高まり、この問題だけがとくに取り上げられるに至る。

このような動向の中で、しばしば「共通運賃」という用語が用いられるようになるが、この用語の定義は難しく、複数バス事業者の路線が重複する場合の共通乗車券から、最終的理念ともいえるべき、「一定地域内のすべての鉄道、地下鉄、バス等について乗換自由の均一制運賃」までさまざまな形態が含まれるとみられる。

以下、共通運賃制度の評価を行うことを目的に各運賃体系のメリット、デメリットを検討するが、海外事例を中心に、運賃体系変更による利用者の利益と、補助金増額（運賃水準低下）によるそれとが区別しにくい面があり、議論の多くが後者を前者と混同しているとの懸念を持つ。

ヨーロッパおよび一部北米都市の主要交通事業の収支率（収入／運営費支出）をみると、イタリア、オランダ、ベルギーなどの都市では30%未満と低水準であり補助金への依存度が高く、逆に英国の都市では70%前後と高水準で補助金への依存度が低くなっている（1979年）。後述の4都市の主要交通事業についての1984年の同様の比率は、ロンドン地域運輸（LRT）で67%、パリ運輸公社（RATP）で38%、ハンブルク運輸連合（HVV）で62%、ウィーン市交通局（Direktion Verkehrsbetriebe）で43%となっている²⁾。

注1) 各論議の内容については、拙稿「一元化問題をめぐる論議」（『都市公共交通の運営——公共交通の一元的運営に関する研究調査——』東京都企画報道室、1983年6月）参照。

2) わが国の都市交通の経常収支率は、大手私鉄や民営バスで100%前後、公営交通で90%前後である。

II. 海外都市における共通運賃制度³⁾

1. 共通運賃導入の経緯と関連補助金制度

ロンドンでは、大ロンドン県議会（county council）の選挙において政権を獲得した労働党は、公約に基づき、1981年10月にロンドン運輸公社（LTE）の地下鉄とバスの運賃を平均32%（選挙公約では25%）値下げし、これを「フェアーズ・フェア（Fares Fair）」と称した。その際、この値下げによる減収分の埋め合せのため、補充徴税命令（supplementary precept）による住民への地方税上乗せも行われた。

当然ながらこの課税は、ロンドン運輸公社の地下鉄路線がなく、英国国鉄（BR）を利用していたテムズ川南岸住民に対しても賦課された。このため、そのような地域の1つである保守党系のプロムリー・バラ（区）は、運賃値下げが1969年交通（ロンドン）法に規定されている財務上の義務に照らして越権行為として、大ロンドン県議会とロンドン運輸公社を相手取り、高等法院（High Court）への提訴を行った。

第一審ではプロムリー・バラの請求は棄却されたが、控訴法院（Court of Appeal）の第二審および上院（House of Lords）の判決では提訴内容がほぼ認められ、運賃値下げは違法とされた。この判決を受けて、1982年3月には平均96%の運賃値上げが行われている。

この一連の事態を重視した保守党中央政府は、1982年11月に白書「都市における公共交通補助」を発表し、自治体の行う補助政策を規制する意図を示した。白書の提案した政策は1983年交通法として成立し、大ロンドン県と他の都市県の公共交通への補助が国の示した範囲内に制限されることになった。

3) 運賃体系そのものの概要については、日本民営鉄道協会、『海外運賃制度調査団報告書』1986年3月、参照。ロンドンとハンブルクの事例についての積極的に評価する立場からの論述として、廣岡治哉『市民と交通——現代の交通問題とその背景』有斐閣、1987年、I-5章、またパリとハンブルクについての同様の論述として、岡並木『都市と交通』岩波新書、1981年、第3章がある。

労働党下の大ロンドン県議会はこの立法に対抗し、独自の交通計画を発表する⁴⁾。そして高等法院の同意を得た上で、1983年5月から平均25%の運賃値下げとゾーン制共通定期「トラベル・カード (Travel Card)」の導入を行い、この運賃体系を「ジャスト・ザ・チケット (Just the Ticket)」と称した⁵⁾。

これに対し中央政府は、再び1983年7月に白書「ロンドンの公共交通」を発表し、ロンドンの英国国鉄通勤サービスとの政策の整合を図るためロンドン運輸公社を再編成し、その所有・監督権を大ロンドン県から移管し、中央政府直轄の国有企業とすることを提案した。同白書の内容は立法化され、1984年ロンドン地域運輸法として成立した。

同法は、上記移管に加えて、ロンドン運輸公社をロンドン地域運輸と改称し運営子会社を置くこと、ならびに外部への運行委託を可能にすることを規定している。またロンドン地域運輸は、子会社との連結損益において収支均衡をとるとの財務上の義務が課され⁶⁾、補助金交付の場合、国はその3分の2を大ロンドンの自治体に賦課できることが定められた。

同法を受けて、1984年6月には子会社設立と監督権の移管が行われ、また交通運営組織の改革と平行して、保守党政府は、今後一層の混乱を生じさせないため大ロンドン県とその他都市県の廃止を提案し、これが1986年4月から実施されている⁷⁾。

4) ロンドン運輸公社の意思決定体系については、正司健一「都市交通事業の運営方針としての費用便益分析——ロンドンにおける適用例」『神戸大学経営学部年報』第32巻、1986年3月、およびその基本的考え方は、C. A. Nash, *Economics of Public Transport*, Longman, 1982, (衛藤卓也訳『公共交通の経済学』千倉書房, 1986年), 参照。

5) 1985年11月には9%の値上げが行われたが、このときプロムリー以来の問題解決策として「キャピタル・カード (Capital Card)」という英国国鉄との共通定期が導入されている。

6) ロンドン地域運輸法では、1984年度(15ヶ月)に3億6,800万ポンドであった補助金額を、1987年度には9,500万ポンドにまで圧縮するとの財務目標が設定されている。

7) ロンドンの交通をめぐる組織と運賃の変化については、日本交通政策研究会
(次頁脚注へ続く)

ロンドンにおける1981年以來の運賃の極端な幅を持った変更の繰り返いは、単なる保守党と労働党の間の政策の相違にとどまらず、都市公共交通の費用回収方法に関する迷いを如実に示しているといえる。

ただし、これまでロンドン運輸公社と補助金を交付していた大ロンドン県との間で、一定の予算制約下で人マイルを最大化するとの契約が結ばれ、車両マイル、列車マイル、および平均待ち時間などがサービスの指標としてチェックされてきた。理論上は、補助金が運賃引き下げに全く寄与せず、サービス水準の改善のみに使用される可能性、ならびにその方が利用者の利便が高められるケースが指摘されている。

上記に比べて小さな問題ではあるが、ロンドン運輸公社の地下鉄には大ロンドン県外に乗り入れている区間があり、そのような地域の1つについてエセックス県は1981年度に一切の補助金助成に応じず、報復としてのダイヤ削減、関連区政府による単独補助とその期限切れによる再度のダイヤ削減が繰り返された例もある。

ロンドンの事例から、地方自治体が公共交通に助成を行うときの問題点2つが表面化している。

第1に、自治体自身が公営交通を所有するとき、他の運営主体との間で差別的な取り扱いを行い、歪んだ形態の交通調整が行われる可能性がある。

第2に、行政区画と交通のネットワークが一致しないケース、しばしばありうるケースとしては歴史的経緯によって決定された行政区画を超えて交通圏が拡大される場合がある。このようなときに交通調整を行うのであれば複数自治体の間で調整がなされなくてはならない。とくに上記のように、補助

『英国の交通部門における規制の変化』1985年11月、第2章、参照。とくにフェアーズ・フェアからジャスト・ザ・チケットに至る運賃制度の変化については、藤井弥太郎「都市交通の運営組織と運賃」『都市問題研究』第35巻、第12号、1983年12月、山田浩之「ロンドン交通の運賃問題～公共交通と補助金をめぐって～」『都市問題研究』第35巻、第12号、1983年12月、丸茂新「ロンドン交通の新たな運賃制度について」『都市問題研究』第36巻、第11号、1984年11月、Arata Marumo, *Public Transport Problems in London*, *Kwansei Gakuin University Annual Studies*, Vol. 36, December, 1987, に詳しい。

表 1 パリ運輸公社への運営費補助 (1984年)

(単位: 百万フラン)

交 付 者	オレンジ カード	※ エメラルド券 アメジスト券	※ 多人数家 族・身障 者、通学 定期券他	新開発都 市連絡線 独自の運 賃優遇措 置	※※ 第 8 条 第 6 項	※※※ 補償 補正金	合 計
政 府	—	—	120	—	—	3505	3625
地方自治体	—	105	51	2	52	1502	1713
パリ運輸 調整機構	2183	—	—	—	—	—	2183
補助金合計	2183	105	171	2	52	5007	7521

※ 65歳以上の高齢者割引

※※ 地域の利益のためのバス輸送継続 (赤字路線) に対して交付される補助金

※※※ V の抑制, 値上延期に対する補償

(出所) RATP, Etats Financiers, exercice 1984.

金便益の管轄行政区域外への逸出を恐れ、行政区画を越境するサービスへの補助金だけが不十分となる可能性がある。

パリでは、中心部への人口集中を抑制する政策がとられ、郊外部の人口が急増した。しかしこの結果トリップ距離が増加し、通勤時間と交通費負担、また乗換に対する不満が募った。

このような背景の下で、政府は、1973年に、最終的には共通運賃制に移行することを目標にパリの運賃制度の改革を要請した。パリ運輸公社 (地下鉄と市内バスの運営者) とフランス国鉄 (SNCF) はこれを受けて共同検討機関を設置し、1974年から1975年にかけて段階的にまとめられた成果をもとに、1975年7月から、オレンジ・カード (Carte Orange) というゾーン制定期を中心とした新運賃を導入している。

新運賃の下での運営費補助の概要は〔表1〕のとおりである。

オレンジ・カードの割引に対する補償は交通税を財源としており、これは従業員9人以上の企業に対し社会保険料の上乗せの形態で徴収され、交通事

業者の上部団体「パリ運輸調整機構 (Syndicat des Transports Parisiens)」を通じて事業者に交付されている。税率は、パリ市と小環状圏で給与の2%、大環状圏で1.2%となっている。

また少額ではあるが、高齢者割引、新開発都市連絡線の運賃割引、および赤字バス路線維持のための補助金については、利益を受ける自治体が負担することが定められており、多人数家族、身障者割引、通学定期券ほかの割引に対する補助金については、政府と関連自治体とが負担することとされている。

パリ運輸調整機構は収支を均衡させる運賃計算基準値 (V) を求め、これを定倍する形で各交通機関の運賃申請を行う。そして当局が政策上の理由からこの運賃を拒否した場合、収入均衡運賃と認可運賃の差額が、政府と自治体の間で7対3の比率で負担されることになっている。この補償補正金が運営費補助の大きな部分を占めている。

特定の運賃割引が営業政策上のものか社会政策上のものかを区別し、とくに後者については受益者を特定化し、補助金の負担と使途の対応関係を明示している点は注目される。

交通税は線路、車両などの投資資金にも充当され、1984年のパリ運輸公社の投資額中、約1割弱がまかなわれている。またフランス国鉄パリ近郊線や民間バスでは交通税への依存度が一層高くなっている。

交通税制度とわが国の通勤費雇用者負担の慣行とは基本的には同じ効果を持つと考えられる。しかし相違点として、交通税では遠距離通勤者と短距離通勤者の雇用が区別されず、そのため事業所側の、近くに居住する者を優先的に雇用する、あるいは通勤費を節約できる場所に事業所を立地させるなどのインセンティブが失われる点があげられる。その結果、交通税では交通量そのもののコントロールがきかなくなる懸念がある。

事業者への課税による特定財源によって公共交通を助成するという政策は、その後フランス各都市に拡大されている。

西ドイツにおいても、1960年代に、モータリゼーションの進行により、道

路混雑、騒音、交通事故、および公共交通の経営悪化の問題が発生した。

これに対し、連邦政府の委託による委員会は、1964年に「地方自治体の交通改善に関する専門委員会報告」を提出し、連邦と州、市が協力を行うとともに、都市高速鉄道を優先的に建設することを強調した。報告書の見解に沿って、1965年にハンブルク運輸連合が設立されている。同連合は統一的な運行計画の策定、共通運賃の設定、プールされた運賃収入の配分、ならびに広報・宣伝を担当するための組合組織であり、交通運営のための資産は所有せず、実際の運行はすべて加盟事業者によって行われている。

連合の設立は共通運賃制度導入のための前提となるものであったが、運賃制度変更の準備やPR、とくに新運賃では運賃が高くなる利用者の反対を調整するために時間を要し、共通運賃制の導入は1967年からとなっている。

同様の趣旨で、1970年にハノーバー、1971年にミュンヘン、1972年にフランクフルト、1977年にシュツットガルト、1978年にはライン・ルール地域においても、ハンブルクに類似した組織と運賃制度が採用されている⁸⁾。

西ドイツでは連邦税である鉱油税の一部が交通関係目的税として特定財源に組入れられ、その2分の1が公共交通に、2分の1が道路建設に使用されており、ハンブルクでも前者が事業者への資本費補助に充てられている。

共通運賃制度そのものも当初から道路混雑の緩和を目的としており、パーク・アンド・ライド用のCCカードの設定と関連する駐車場整備が行われている。

ウィーンでは、ウィーン市交通局の地下鉄、高速電車(Stadtbahn)、路面電車、およびバスと、オーストリア国鉄(ÖBB)の市内区間の間で、1960年から乗換自由の均一制運賃が採用された。その後極めて長期にわたる議論と準備期間を経て、1984年6月に収入配分のための東部運輸連合(Verkehrsverbund Ost-Region)が設立され、広域にわたるゾーン制共通運賃が導入

8) 西ドイツ各都市における共通運賃制度に関しては、青木真実「西ドイツの運輸連合」(1)～(6)、『運輸と経済』第46巻第12号、第47巻第2号、第3号、第7号、第10号、第12号、1986年12月、1987年2月、3月、7月、10月、12月に詳細な解説がある。

されている。

1985年秋には、連合への補助金負担額をめぐってウィーン市と周辺2州との間で見解に食い違いが生じ、ウィーン市が運賃改定によって運賃負担を増すことを提案したのに対し周辺2州が反対した。このため、1986年以来ウィーン市内のみで運賃が値上され、市内と周辺部では異なった運賃が適用されている。

2. 共通運賃適用上の問題

利用者の側から見た場合、共通運賃の最大のメリットとして、「わかりやすさ」「覚えやすさ」があげられる。確かに、一定区域の全域におけるすべての交通機関のすべての事業者にわたる均一制が、ある種のわかりやすさや覚えやすさを提供することは疑いない。一般的に均一制は、短距離利用者には費用と比べて割高な負担を求めることになり、そのような利用者から受け入れられないであろうし、またそのことは必要以上の逸走をまねいて、事業者にとっても利益とならないはずである。このため前述の海外事例を含め、現実にはゾーン制が採用されることが多い。

ゾーン制の場合、ゾーンをまたがる短距離旅客の扱いが問題となる。つまり1ゾーン内で比較的長距離となる旅客や、同一ゾーン内で乗換を伴う旅客に比べて、短距離ではあるが2ゾーンにまたがる旅客が高い運賃を課されるという矛盾が生じやすい。ゾーン区分が都市の地理的条件や旅客流動のパターンに合致しないときには、このようなケースが多発するであろう。

この弊害をなくすため、各都市ともゾーン運賃の設定について独自の工夫を行っている。

たとえばロンドン地域運輸では、短距離の普通乗車券について調整区間を設定している。

パリでは、オレンジ・カードについてはゾーン内と2ゾーンにまたがるものを区別せず、また鉄道と急行地下鉄、バスでは、普通乗車券と回数乗車券で区間制を採用している。

ハンブルクでは、定期乗車券の小ゾーン (Tarifzonen) についてゾーン内と2ゾーンにまたがるものを区別せず、また普通乗車券については細かな運賃区界を設け、2区界を1単位としている。

ウィーンではゾーンの重複を行っており、ゾーン境界付近を発(着)地とする場合、乗客に有利な方のゾーンを発(着)地として運賃を計算する方法をとっている。

一般的にみて、ゾーン制もそれ単独では維持不能であり、多くの場合に区間制との併用が必要となっている。このために運賃制度が複雑化し、利用者にとって、わかりやすさという共通運賃のメリットが失われがちである。その極端な例として、大ゾーン、小ゾーン、運賃区界という3重の運賃システムを採用しているハンブルクがあげられる。

複数事業者の間で共通運賃が導入された場合、最も大きな問題が運輸収入の事業者間での配分の方法である。たとえば、ある1路線のバスが2社で運行され共通回数券が導入されたとする。このときには、回収された回数券の券片の数に基づき清算を行うことは十分可能である。また共通定期券が導入されたとして、その収入は担当便数等によって配分が可能であろう。しかし、異なった需要条件や費用条件を持つ路線間、複数の交通機関間にまで共通運賃の範囲が拡大されたとき、さまざまな収入配分の方法が考えられ、帰属の不明確な収入が多く存在することになる。収入配分に関して真の仕事量が反映されないときには、効率的経営へのインセンティブが失われがちである。

ハンブルク運輸連合ではすべての収入がプールされ、これが輸送能力(営業キロ、座席数、車両数)のみに基づき配分されている。このようなシステムの下では、各事業者は輸送能力あたりの単価を切り下げることにより費用を節約するインセンティブは持つが、ある事業者が営業努力によってより多くの乗客を獲得しても、それによる増収分は他の参加企業を含めて配分されてしまう。それどころか、乗客の増加はかえって輸送能力当たりの単価を上昇させ、営業努力を行った企業を不利にするかもしれない。ハンブルク運輸連合ではマーケティングは連合レベルで行われることになっているが、当然

ながら各事業者レベルでの旅客吸収努力は期待できない。

ハンブルク運輸連合では、連合結成後1度だけ収入配分方法の変更が行われている。余りに長期間にわたって配分方法が固定されているときには、費用構造が変化して、収入と費用が対応関係を失う恐れがある。また逆に、頻繁に配分方法が変更される場合には、来期の配分の増額を期待して費用を膨らませる動機が発生し、経営の非効率性が助長される可能性がある。

ハンブルク同様の収入配分の問題は、程度の差こそあれ、各都市の共通運賃制についても発生している。ウィーンの東部運輸連合では乗車券の購入地への配分を原則にしているが、都心側よりも郊外側での購入者が多いこと、また通過する各ゾーンへの配分の必要もあることから、通過または端点となるゾーンにはゾーンをまたぐ距離に比例した収入配分がなされている。パリにおいては、ウィーン同様の配分を行った場合、長距離路線を有するフランス国鉄への配分が過大となるため、またぐゾーン数による配分がなされている。

運賃制度の変更により、駅の出改札のコストが節減される場合があろう。完全な均一制運賃が導入された場合、乗車時と降車時という2回の改札は必要ない。たとえば全線均一制を採用しているパリの地下鉄（急行地下鉄を除く）では、降車時には改札がない。均一制の採用が無理としても、ゾーン制などにより運賃システムを簡略化することができれば、出改札の費用は削減でき、自動券売機や自動改札機の導入も容易となるであろう。

海外の都市交通では改札を省いているケースが多いが、これは、不正乗車が発見された場合に、わが国と比較してかなり高額の罰金を課することができるという制度的背景があるためである。確かに公共交通においては改札のための人件費は高価になり、一部の不正乗車を許容することによる減収分を差し引いても、ある程度の改札の省略が利益となるケースがありうると考えられる。

しかしまた、都市交通の公的な運営や収入の大部分を補助金に依存する経営の場合、運賃収入を重視する考え方が不足しており、結果として多くの無

札を許しているとの懸念もある。現に、ヨーロッパ大陸と比較して従来から収支率が高かったロンドンの場合、地下鉄にはわが国同様の改札が設けられている。

Ⅲ. わが国の都市における運賃調整

1. 乗継調整運賃の導入状況

わが国では、国鉄常磐線と営団地下鉄千代田線の相互乗入開始時に、従来の経路と比べて運賃が割高となった利用者の不満が募り⁹⁾、1974年から、運輸経済研究センターが「新しい運賃システムの研究」としてハンブルクを模したゾーン制共通運賃制度の試案を作成した。

その後郊外鉄道と地下鉄の相互乗入が進行し潜在的には同様の問題が発生し、また営団と都営という2つの地下鉄が併存する東京では両者のネットワークの交錯による不便が生じ（乗継割引は実施済）、そしてとくに京都市での地下鉄開業時にバスとの間の乗継割引を求める市民運動が発生した。

これらの論議の高まりを反映して、1981年の運輸政策審議会答申「長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向」は、「乗継の際の運賃の割高感については、乗継運賃の導入を積極的に進めることが必要……共通運賃については、慎重に扱うことが必要」と述べている。共通運賃を、事業者間乗継割引の程度を強化したものと方向づけている点、ならびに消極的記述ながらも、公式の政策として共通運賃に言及している点が注目された。

答申を受けて、1984年の大手私鉄の運賃値上げ時に、運輸省の指導によって、私鉄と地下鉄、あるいは私鉄同士の短距離の乗継旅客を対象に乗継割引が導入され、これが国鉄を含めた区間に拡大されている（〔表2〕参照）。しかし、割引の対象が原則として相互乗入区間を含むノーラッチ接続（改札口なしの乗換）で短距離区間の利用者に限定されており、実際に割引となる利用者の比率が極めて低く、またその後の範囲拡大は行われておらず、鉄道同

9) 問題の内容は、岡並木、前掲書、第3章に例示されている。

表2 大手民鉄、営団およびJR線に係る乗継運賃制度の概況

(62. 5. 16現在)

- 帝都高速度交通営団 — 東京都交通局
 - 普通 併算運賃から40円の割引。
 - 定期 それぞれのキロ程に対する特殊割引旅客運賃を合計した額(10円未満は10円に切上げ)。(特殊割引旅客運賃)
 - 1カ月：基本定期旅客運賃の15%引き。
 - 3カ月：1カ月特定運賃を3倍し、これを5%引き。
 - 6カ月：1カ月特定運賃を6倍し、これを10%引き。
- 帝都高速交通営団 — JR東日本
 - 普通 相互直通区間に限り営団の2駅の区間とJR東日本の初乗区間のそれぞれの所定運賃を併算し、20%引きした額。
- 大手民鉄 — 前者と接続する鉄道事業者
 - 普通 原則として、相互直通路線又はノーラッチ接続路線(ただし、関西5社については、大手民鉄相互間2ラッチ接続まで)に限り、初乗り区間相互間(JR線については3kmまで)を適用区間とし、一事業者当たり10円を割引いた額(相手事業者も割引を実施する場合は、合計20円の割引となる)。
- 阪急電鉄 — 神戸高速鉄道 — 山陽電気鉄道
阪神電気鉄道 — 神戸高速鉄道 — 山陽電気鉄道
 - 普通 神戸市内発着(神戸高速・通過および発着)旅客について併算運賃から10円を割引。
 - 定期 神戸市内発着(神戸高速・通過および発着)旅客について神戸高速が表定割引。
- 南海電気鉄道 — 大阪府都市開発株式会社
 - 普通 南海電気鉄道(南海線又は高野線)と大阪府都市開発株式会社(京北高速鉄道線)とにまたがって乗車する場合は併算運賃から10円を割引。
- 福岡市交通局 — JR九州
 - 普通 福岡市(1号線)の赤坂～姪浜間とJR九州(筑肥線)の周船寺～姪浜間とにまたがって乗車する場合は、併算運賃から20円の割引。
 - 定期 割引後の普通運賃を基礎として所定の定期割引率を適用して計算した額。

(出所)『数字でみる民鉄』1987年版。

士の乗継に関してその後端立った進展はない¹⁰⁾。

これとは別に、営団地下鉄は1982年の運賃改定に際し、将来ゾーン制への移行が円滑に行えることを前提に運賃区界の減少を行っている。

都市部で行われるもう1つのタイプの運賃調整として、地下鉄とバスの間

10) 鉄道間の乗継割引の実態とその問題点については、和久田康雄「民鉄運賃について」『運輸と経済』第47巻、第4号、1987年4月、参照。

の乗継割引がある。定期旅客に関しては、地下鉄利用の促進、ならびにバス路線再編に伴い地下鉄との乗継となる利用者の負担軽減のため、1967年に大阪市で定期券利用者に限定して導入されたのが最初である。

回数券旅客に関しては、名古屋市で1972年から、普通旅客に関しては札幌市で1973年から実施されており、この他京都市と仙台市でも類似の乗継割引を行っている。

以下、札幌、仙台、名古屋、京都、大阪のケースを概観する。

割引対象事業者として、市営地下鉄と市営バスの他、札幌では民営バス4社（うち1社は定期のみ）が、京都では民営バス2社が、大阪市と仙台市では民営バス1社（大阪では定期のみ）が参加している。札幌と仙台では事実上すべての事業者が参加しているといえる。

対象旅客として、名古屋では発券コストがかかるため普通旅客に適用せず、かわりに回数券を設定しているが、ほかの都市は普通旅客と定期旅客を対象としている。普通旅客の場合、札幌が定率（事業者によってはバス側割引なし）のほかは定額割引であるが、定期旅客については全都市とも定率割引である。

割引を適用する地理的範囲としては、各都市とも地下鉄側は全線であるが、札幌と仙台では乗継駅の指定がある。バス側は、札幌では特殊区間制区間、名古屋と大阪では均一制区間に制限されている。

バス路線同士の乗継割引については、普通旅客、回数券旅客を対象としたものは、上記5都市中、名古屋、京都、大阪などで実施されている。

京都市では、地下鉄開業によるバス路線再編がおこなわれたため、1981年から均一制区間内の循環系統と放射系統間で指定停留所での乗継に限り、1乗車の半額を割引いている。ただしこの適用は、前売りの乗継乗車券を購入した場合に限定されている。

大阪市では、1979年に大規模な路線再編を行ったが、これに伴う乗継旅客を救済するため、1乗車分の運賃での乗継を許している。バス降車時に車内で乗継券を発券する方式を採用している。

定期旅客に対しては、乗継券発券の必要がないため、全国各地の都市でバス同士の間の乗継割引が普及している。また、そのバリエーションとして、均一フリー定期（均一制区間内で自由に乗車可、仙台市他55社実施）、市内特定定期（市内の特定地域内で自由に乗車可、鹿児島市他21社）の導入も進んでおり、一部では全線定期（当該会社の全路線に乗車可、京阪バス、防長交通）も採用されている。

しかし、現状では単一事業者の路線間の乗継に限定されており、大都市近郊など事業者の数の多い場所では、利用者側から見てメリットがないケースも少なくない。

乗継割引についても、程度の差はあるものの共通運賃の収入配分と同様の問題が発生し、経営能率面で共通運賃と同様の悪影響を及ぼす可能性がある。鉄道とバスの間で、乗継割引が適用される場合、特に公営交通では鉄道部門とバス部門の両方の担当者がそれぞれ割引による減収分を幻の収入と錯覚しがちであり、赤字が生じたときの責任回避の理由にされやすいといわれる。実際の配分は、名古屋、京都、大阪では鉄道とバスが折半、札幌では相手バス事業者によって異なり、仙台は3対1の割合で鉄道にウェイトを置いている。一般的に極めて恣意的な決定であり、この配分の不明確さによって非能率が助長される可能性がある。

2. 都市バスの均一運賃制

わが国ではバスのワンマン化に伴って、1965年ころから運賃体系簡略化が行われ、都市での均一制運賃の導入、大都市やその近郊でネットワークが複雑な場所では特殊区間制運賃¹¹⁾の導入が行われている。3大都市ではその後、昭和40年代終わりの運賃改定幅の大きかった時期に、いずれも均一制に移行している。都市バスの運賃体系としてはこのほか、市域の広い地方都市では

11) 設定された区間数によって運賃を決定する方式。地帯制との類似点が多いが、運賃区界の数を多く設定できる。経由地によって異なった運賃が適用される場合があるなどの差異がある。

地帯制が採用されており、また県庁所在地程度の都市の中にも特別な運賃体系を導入せず、地方部のバス同様の対キロ区間制で対処しているケースもある。

乗合バスの場合、最近では若干緩和されているものの、従来は運賃体系に関する制約がきつく、対キロ区間制では、一度キロ当たり賃率が決定されると、初乗運賃や遠距離逓減率、定期券割引率も予め画一的に決定されており、運賃表が一義に決まるのが通常であった。このためバス事業者にとっては、都市部でどのような運賃体系を採用するかは、運賃区界をどう設定するかとともに大きな経営戦略発揮の場となっていた。とりわけ小規模な地方都市など、必ずしもネットワーク面での要請がない場所でも狭い区域で均一制運賃を導入し、事実上初乗運賃の引き上げと相違がないとみられるケースも発生した。

均一制運賃は、その適用区域内では近距離旅客にはコストを上回る運賃支払を、遠距離の旅客にはこれを下回る支払を強いることになる。しかしこのために近距離利用者が徒歩や自転車等に転換し、必要以上のバス離れが発生している。また仮りにバスに独占力が残されているとしても、独占価格はコストとともに低下するはずであり、均一制では一定距離以下のトリップに対して独占価格以上の運賃が付される可能性がある。つまり理論上は、利用者の便益面からも事業者の収益面からも、近距離での効果と遠距離での効果は相殺されず、マイナス面が残るのである。

均一制運賃と区間制運賃との間で運賃收受のためのコストが大きく異なる状況があれば、そのことは均一制のメリットとなる。しかし地方都市を中心に均一制区間に起終点の両方がおさまるケースは多くなく、均一制区内でも整理券発行や運賃表示操作を行っており、現実には運賃收受コストの差は大きくないと考えられる。

区間制運賃の下で申告方式を採用しながら、需要が1点集中型のため、上りと下りで乗降方法を逆にして（上りの乗車場所と下りの降車場所は乗務員がチェックする）不正乗車を防止している例（オリエンタルランド交通）も

あり、工夫によっては区間制導入のための追加コストはそれほど大きくないとみられる。

バスの経営環境の悪化に伴って、バス事業者の側にも、運賃改定時に距離帯によって逸走の程度が異なり、遠距離での以遠切り捨てと合わせて近距離の据え置きや値下げを行いたいとの共通の認識が生じた。とくに特殊区間制が採用されている東京・横浜近郊や京阪神近郊の、本来、バスに優位があるはずの地域の事業者に、初乗運賃を改善したいとの意向が大きかった。このため東京近郊を中心に、1975年ころから特殊区間制地帯の外縁部で対キロ区間制への移行が順次行われた。

運輸省の指導もあって、同様の動向は急速に地方都市に波及し、とくに1985年度と86年度の運賃改定時に集中して運賃体系の変更が行われた（〔表3〕参照）。

1986年度（86年5月～87年4月）に運賃改定を行った事業者についてみると、改定前に均一制を実施していた都市が27あったが、このうち均一制を維持した都市が18（うち1都市は均一制区間内運賃据え置き）、均一制から地帯制に移行し1地帯での運賃を据え置いた都市が2、均一制から特殊区間制に移行した都市が5（うち半区または1区で値下げを行った都市が2、残りは半区または1区で据え置き）、均一制から対キロ区間制に移行した都市が2であった。

同様に、改定前に特殊区間制を採用していた都市は8あったが（埼玉・東京都下、神奈川県下をそれぞれ1として）、このうち運賃区界を増やして初乗区間を据え置いた都市が2、半区または1区を据え置いた都市が2あった。

このような一連の方向は、利用者の立場からも事業者の立場からも評価できるが、既存の運賃区界を維持したままの初乗区間の運賃据え置きにとどまらず、必要な場合には運賃区界の数を増やし、近距離区間の運賃値下げを行うことが望ましい。近距離と遠距離に10円程度の差を付すだけでは効果が不十分であろう。積極的に他の都市にも拡大されることが期待される。

また一部では、これまで事業者の側からはメリットが少なかった均一区間

表 3 都市バスにおける均一制運賃から区間制運賃等への移行
(昭和60年5月～昭和62年10月)

事業者	都市	認可年月日	改 定 前	改 定
十勝バス	帯広	61. 7. 23	(均一制) 160円	(地帯制) 1 地帯160円, 2 地帯170円
青森市	青森	61. 11. 19	(特殊区間制) 1 区150円, 2 区180円	(対キロ区間制) キロ当り賃率36円40銭
福島交通	福島	60. 10. 23	(均一制) 130円	(") 35円00銭
関東自動車	宇都宮	60. 9. 18	(") 150円	(地帯制) 1 地帯150円, 2 地帯160円
東野交通				
京成電鉄	市川, 船橋, 松戸	62. 2. 18	(") 140円	(特殊区間制) 1 区140円, 2 区150円
東武鉄道	東京周辺	"	(特殊区間制) 2 区まで140円, 以降1 区増すごと10円加算	(") 1 区140円, 以降1 区増すごと10円加算
西武バス				
国際興業				
京王帝都電鉄				
豊橋鉄道	豊橋	60. 11. 22	(均一制) 150円	(対キロ区間制) キロ当り賃率31円90銭
近畿日本鉄道	大阪周辺	62. 9. 18	(特殊区間制) 1 区170円, 以降1 区増すごと20円加算	(特殊区間制) 半区170円, 1 区180円, 以降1 区増すごと20円加算
一畑電気鉄道	出雲	60. 11. 22	(均一制) 150円	(対キロ区間制) キロ当り賃率35円80銭
岡山電気軌道	岡山	60. 9. 20	(") 130円	(") 26円80銭
中国バス	福山	61. 8. 22	(") 150円	(特殊区間制) 半区120円, 1 区140円, 2 区160円, 3 区170円
広島電鉄	広島	"	(") "	(") 1 区140円, 2 区160円, 3 区170円
広島バス				
防長交通	徳山	62. 10. 23	(") 160円	(") 1 区160円, 2 区170円
サンデン交通	下関	"	(特殊区間制) 1 区160円, 以降1 区増すごと20円加算	(") 半区160円, 1 区170円, 以降1 区増すごと20円加算
コトデンバス	高松	61. 8. 22	(均一制) 150円	(対キロ区間制) キロ当り賃率31円50銭
伊予鉄道	松山	"	(") "	(地帯制) 1 地帯150円, 2 地帯以降 160円
西日本鉄道	北九州	61. 11. 1	(特殊区間制) 1 区140円, 2 区170円, 以降1 区増すごと20円加算	(特殊区間制) 半区140円, 1 区150円, 2 区180円, 以降1 区増すごと20 円加算
北九州市		(北九州市は 62. 4. 24)		
西日本鉄道	福岡	61. 11. 1	(均一制) 140円	(特殊区間制) 1 区140円, 2 区150円
長崎自動車	長崎	62. 8. 12	(特殊区間制) 1 区120円, 2 区140円	(特殊区間制) 1 区120円, 2 区130円, 3 区150円, 4 区160円
長崎県				
佐世保市	佐世保	"	(均一制) 150円	(対キロ区間制) キロ当り賃率27円00銭

出所：日本バス協会『バス月報』各号。

内の路線延長や都心通りぬけ運行についても、区間制の下では直接に増収に結びつき、長期的にはネットワークの改善につながる可能性もある。

IV. おわりに

共通運賃の導入は、程度の差こそあれ運賃収入のプールを意味する。しかしプール制の下では事業者の経営能率が外部からはわかりにくく、能率改善へのインセンティブが失われる恐れが強い。また収入配分の方法によってはこの問題が一層悪化する可能性がある。

共通運賃は一種のカルテルであるが、その締結のためにはカルテル特定の困難を伴い、また現実には交通運営者の意見調整のための上部組織が必要となる。これらのための取引コストは無視しうるものではないであろう。

運賃体系の選択において、一定規模以上の都市では均一制は難しくゾーン制を採用しなくてはならないであろうが、その場合にはゾーンをまたぐ短距離旅客を不利にしないための調整措置が必要となる。しかしこれによって運賃体系が複雑化し、共通運賃導入の目的「わかりやすさ」が失われるとのジレンマに陥る¹²⁾。

もし共通運賃が乗継割引の最終的な形態としてのみ位置づけられ、他に、より高次元の目的を持たないとするならば、区間制（距離制）の導入による初乗運賃の引き下げによっても同様の効果を達成することができる。

その意味では近年のわが国の都市バスにおける区間制導入は評価でき、他の交通機関についても初乗運賃の引き下げを積極的に進めることで、従来は乗継割引や共通運賃の導入によってしか解決されないと見られてきた問題は大幅に緩和されると思われる。

基本的にはコストと運賃の対応関係を維持することが重要であるが、コス

12) 短距離旅客の負担と経営効率上の問題からの共通運賃制度への反対論として、岡野行秀「都市交通の運賃」『調査統計月報』（帝都高速度交通営団）第404号、1981年7月、同様の慎重論として、藤井弥太郎、前掲論文、がある。本稿の論議は、両論文を参考にしている点が多い。

トの決定要因としては、本稿が問題にした距離のほかに利用時間帯（ごとの利用度の差）がある。その意味では、ゾーン制により距離区分を減少させる一方で時間帯ごとに運賃体系を細分化するという方法によって、コストに見合った運賃を付すという方法も可能性としてはありうる。ハンブルクの運賃体系がこの考え方に近いものとして評価できる可能性もある。

* 本稿のうち、海外事例の評価については、日本民営鉄道協会『海外運賃制度調査団報告書』1986年3月（拙稿分）によっており、記述に重複がある。現地調査および資料面で御配慮頂いた同協会、ならびに同協会常務理事和久田康雄氏にお礼を申し上げる。

海外事例紹介の際、繁を避けるため訳語が定着しているとみられる組織名等については原語を併記していない。またパンフレット類や現地ヒアリングからの引用については出所を省略している。