

規制緩和結果の検証 乗合バス市場

寺田一薫*

わが国の乗合バス市場では、2002年2月に規制緩和が行われた。その後1年程度の間起きた変化は以下のようなものである。新規参入は少なく、その一方市場退出も増えていない。規制緩和前からのトレンドとして、短距離を中心に運賃値下が起きた。ネットワーク自体の変化が起きたが、これには規制緩和そのものよりも規制緩和に伴って行われた補助制度の改正が影響している。路線廃止対策のための地域協議会制度は限定的な役割しか果たしていない。

A Study of the Deregulation Consequences : Local Bus Market

Kazushige TERADA *

The Japanese local bus market was deregulated in February 2002. During the year or so since then, several changes have been observed. There have been few new market entrants and little increase in the number of market exits. Fares have fallen since deregulation, particularly in short distance trips. Networks have also undergone change, due to revisions of the subsidy system which accompanied deregulation rather than deregulation itself. The regional consultation system which was established to prevent routes from being abandoned, plays only a very limited role.

1. はじめに

わが国の乗合バス市場では、2002年2月に規制緩和が行われた。本稿では、その後1年間程度の間判明した結果を整理する。まず、貸切バス市場を通じての段階的参入の実態、すなわち数は少ないものの貸切事業者出身企業を中心に現れた乗合バス新規参入の動向についてまとめる。規制緩和により路線廃止手続きが緩和されたことが、市場退出に与えた影響についても、それが小さかったという観点から論じる。

一方、規制緩和前から始まっていた事業者の運賃決定の変化についても、短距離運賃のケースを中心に論じる。また、規制緩和と関連して修正された不採算サービスに対する補助政策と、それがネットワークに及ぼした影響についても整理する。そして、現在のネットワーク変化に関しては、規制緩和自体よりも補助政策の修正による影響が大きいかを述べる。

路線廃止などの問題を討議するための地域協議会制度は、規制緩和政策の一つの柱であったが、この制度の問題点についても整理する。

2. 乗合バス規制緩和の経緯と内容

わが国の乗合バス市場では、2002年2月1日から規制緩和が実施された。この規制緩和は、他の交通

* 東京商船大学商船学部教授
Professor ,Dept. of Mercantile Marine
Tokyo University of Mercantile Marine
原稿受理 2003年5月20日

機関のケースと同様に、とりわけ経済審議会行動計画委員会での審議内容が契機となったものである。1996年末の段階で当時の運輸省が発表し、1998年度からの3ヵ年計画である第2次規制緩和推進計画に盛り込まれた。同計画における交通分野のスケジュールでは、すでに段階的規制緩和が行われていて、準備を整えやすい交通機関については1999年度中、残された交通機関については2001年度中に規制緩和を行うとされた。このような趣旨で、道路旅客輸送分野では、貸切バスの規制緩和が、乗合バスに2年先行して2000年2月に行われた^{*1}。

今回の乗合バス規制緩和によって、以下の点が変更された。

第一に、事業の開始が免許制から許可制に変更され、公示された安全要件を満たせば参入が可能になった。関連して、事業開始とセットにして規制されていた路線計画などの事業計画が認可制となった。ダイヤについては届出制としたうえで、事業計画変更命令(クリームスキミング防止条項)の制度を設けた^{*2}。休廃止などの市場撤退については、許可制が届出制に緩和された。

第二に、運賃については確定額認可を原則とするいわゆる強制運賃制が上限認可制に改められた。

第三に、安全規制については運行管理者制度を追加するとともに、ポイント制により罰則を明示した事後規制に改められた。

3. 段階措置としての貸切バス規制緩和

バス市場での規制緩和については、少なくとも1997年年初の段階で方向付けが行われていた。貸切バス市場では、それ以前から、参入・増車枠の拡大が段階的に行われていたものの、規制緩和実施のアナウンスが新規参入に拍車をかけることになった。

規制緩和がアナウンスされる前の1995年度に、全国の貸切バス事業者は1,537社であった。これが規制緩和時点(1999年度)ですでに2,336社まで、52%増加した。さらに規制緩和後初年度の2000年度には、2,872社にまで増加した(95年度と比較して88%の増)。さらに2001年度上期には3,141社(同104%増)となった。このような事業者数増加の程度には、地域的なばらつきが大きい、集中度の高かった地域での新規参入が多くなっている。とくに栃木県を中心とした関東地方での新規参入が目立つ。

全国の貸切事業における新規参入者に対し、2001年10～11月に行った調査では、本業が他にある者が

69.4%、うちレンタ・リース業を本業とする者が42.9%であった。過去に、違法性のあるサービスを営んでいたケースが含まれているかもしれないが、レンタカー事業の一環として貸切バスに参入した者が多い。貸切事業における、既存事業者と規制緩和後に参入した新規参入者の業務受注先顧客を比較してみると、前者では、旅行代理店、直販、企業、行政の順である。それに対し後者では、直販、企業、旅行代理店、行政の順である。新規参入者は直販比率が高く、営業能力を持っていることがわかる。実際に、新規参入者の強みを既存事業者に対して尋ねた結果では、回答が多いものから、営業力、サービス水準、料金の安さ、企画力の順となっている^{*3}。

国土交通省中部運輸局が、新潟、長野、山梨の各県を除く中部地方と三重県における規制緩和後の新規参入貸切バス事業者を対象に、2002年4～5月に行ったアンケート調査でも、ほぼ共通した結果が出ている。参入前の事業としては、レンタ・リース業について、タクシー、貨物輸送、ホテル・旅館の順となっている。82%が固定顧客を獲得しており、とくにスクール輸送の受託が多い。また参入前の予想よりも収入が多くなっているとの回答が多く、その理由として、自ら営業活動の浸透をあげている⁵⁾。

貸切バス規制緩和と乗合バス規制緩和との間に設けられた時間差は、異業種から貸切市場を経由しての乗合市場への参入、あるいは既存貸切事業者が、供給場所やサービス内容の点で、乗合事業進出のト

*1 バスと同じ道路運送事業のうち、タクシーについては、流し運行のケースでの利用者の運賃交渉面などでの不利、ならびにいわゆる歩合制のため、運賃を中心とした供給制度が直接に運転士の待遇に影響するという問題があった。このため、貸切バスよりも2年遅れ、乗合バスと同じスケジュールで規制緩和された。タクシーの規制緩和に前後して生じた問題については参考文献9)参照。

ただし、後述の段階的規制緩和促進の観点からすると、タクシーの規制緩和スケジュールには問題があったかもしれない。また、貸切バスとタクシーの規制緩和時期がずれたことで、両サービスの境界の見直しが難しくなり、境界型サービスに関する革新を促進できなかったおそれもある。

*2 クリームスキミング防止条項については参考文献7)、pp.213-214参照。

*3 もっとも、EU加盟日を期限として行われたフィンランドのバス規制緩和においては、参入規制に関する段階措置がとられていない。しかしそのこと自体の弊害は指摘されていない。ただし、フィンランドにおいては、運賃規制緩和を参入規制緩和よりも2年前倒して行っている。後述のように、わが国の乗合バスにおいて、運賃規制の緩和が遅すぎたことは指摘できる。フィンランドのケースについては、参考文献7) pp.133-154参照。

Table 1 乗合バス規制緩和後に申請ないし開始された新規サービス等の一例

	事業者 [参加前ないし親会社の事業]	路線所在地	サービス等の内容	競合事業者の反応
新規参入	富士交通 [貸切]	仙台 - 福島・郡山	高速バス	共同運賃値下げ [停留所設置妨害含め公取が口頭注意]
	磐梯東都バス [タクシー・貸切グループ]	福島県喜多方市	地方部乗合・観光路線	
	藤田合同タクシー しおや交通 [貸切]	栃木県矢板市	地方部乗合・スクール路線	
	マイスカイ交通 [トラック] メーター観光 [貸切] 飯島興業 [貸切]	埼玉県三郷市	大都市近郊乗合バス [いわゆるコミュニティバス]	隣接地域既存事業者の分社 化子会社もコミュニティバス 運行のため越境参入
	矢島タクシー	熊谷 - 太田	新幹線連絡急行バス	
	あおい交通 [貸切]	愛知県春日井市	大都市近郊ニュータウンアクセス 路線 [住民組織委託による貸切運 行を経て乗合移行]	
	大和交通	福井県小浜市	地方部路線 (J R バス廃止代替)	
	エムケイ [タクシー] ヤサカバス [貸切グループ]	京都市中心部 京都府向日市	大都市市内循環路線 大都市近郊ニュータウンアクセス 路線	新線開始 + 部分運賃値下げ
	はくろタクシー	姫路 - 神戸 姫路 - 加西	深夜急行バス	
	高松エクスプレス [フェリー] 北部観光 [貸切]	大阪・難波 - 高松 沖縄県	高速バス 那覇空港 - ホテル間路線	若干の運賃値下げ 正式許可取得による乗合バス 移行
実質事業区域 越境等	十勝バス 北海道拓殖バス	北海道帯広市	他社実質事業区域の隙間路線に相 互参入	大幅運賃値下げ
	日本中央バス	前橋・桐生 - 新宿 (東京) 等	規制緩和前後に既存サービスのな い高速バス路線多数開始 [一部半夜行便]	
	国際興業	大阪 - 高槻	深夜急行バス [関東から近畿への飛び地形成]	
	西肥自動車	長崎県佐世保市	佐世保市交通局の実質事業区域に 参入	
	長崎自動車	長崎 - 長崎空港	長崎県交通局単独運行路線に参入 [規制緩和前から再三申請の路線]	運賃値下げ [利用者増加わずか]
ネットワーク 自体の見直し	広島電鉄	広島市安佐南区周辺	規制緩和前後に軌道系フィーダー 路線を都心直通に変更	バス利用者大幅増加
上限認可運賃 変更による 値下げ	旭川電軌・あさでん 道北バス	北海道旭川市	市内運賃値下げによる均一制導入	
	宇部市交通局	山口県宇部市	100円均一市内循環バス開始	
届出による 運賃値下げ	関東自動車・東野交通 J R バス関東	栃木県宇都宮市	市内運賃試行値下げ	
	J R バス関東 J R バス西日本	東京 - 大阪・京都	高速バス一部便大幅値下げ	各社運賃値下げにより運賃 多様化 [オリオンツアーの会 員制貸切バス運行が契機]
	広島電鉄 広島交通	広島市北部	大幅な遠距離逓減の本格実施	

出所) 私鉄総連資料、国土交通省資料、自治体ホームページ、新聞検索をもとに作成。

レーニングになるサービスを提供した後、乗合市場への参入を促すためのものであった。英国において、急行バス(1980年法)と域内バス(1985年法)の規制緩和に5年のタイムラグを設けたことなどと比較して、わが国の貸切バスと乗合バスとの間の2年という時間差が、乗合バス市場での競争を促進するに十分であったとはいえない。しかし後述のように、数少な

い乗合市場への新規参入者には貸切出身企業が多い。貸切バスの規制緩和を乗合バスよりも2年先行させた政策自体は好ましいものであったと考えられる^{*3}。

4. 乗合バス市場への新規参入

4-1 関東地方の乗合バスのケース

わが国での規制緩和では、規制緩和後直ちに事業

Table 2 関東地方(山梨県を含む)における規制緩和後の動向

新規参入者数	11(埼玉県5、栃木県・東京都各2、茨城県・群馬県各1)
参入経緯とサービス内容	完全な新規参入7 ・いわゆる大都市近郊コミュニティバス4 (飯島興業、マイスカイ交通、メーター観光、ジャパンタローズ) ・地方部路線2 (藤田合同タクシー、しおや交通) ・自治体支援によるパークアイランド用急行路線1(矢島タクシー) 許可切替による貸切バスから乗合バスへの移行3 既存事業者による子会社分社化1
新規参入者のシェア	会社数で8.7%、系統数で0.8%、営業キロで1.7%、台数で0.5%
新規参入者の平均規模(既存事業者)	系統数63(71.4) 営業キロ41.1(214.3) 台数83(137.7)
廃止系統数	100*(1996-2000年度平均約140、ピークの1999年度約170)
運賃値下げ申請	14件

注) 2002年2月～2003年1月を調査。*は11ヶ月間の数字。
出所) 後藤『日本のバス事業 2003年版』(日本バス協会)の資料をもとに作成。

開始を行うための移行措置がない。しかも、乗合バス参入許可に対する処理期間が、規定された3ヵ月を上回り、最低でも5ヵ月程度かかっている。2002年2月の規制緩和後、直ちに参入の許可申請が行われたケースでも、実際の運行開始は同年8月から秋になっている*4。

全国の速報的な動向についてはTable 1に掲げたが、乗合バスに関する全国的な新規参入の動向はまだ確定していない。しかし、新規参入の比較的多かった関東地方(山梨県を含む)に限ると、状況は以下のとおりである(Table 2参照)。

規制緩和と実施1年後の2003年1月時点までに、関東地方での新規参入乗合バス事業者は11社である。関東地方の乗合バス市場における新規参入者の市場シェアは、系統数で0.8%、営業キロで1.7%、車両台数で0.5%である。大まかに見て、参入の活発な地域においても新規参入者のシェアは1%を超えない。全国的な新規参入者のシェアは、この水準を下回ると見られる。

関東地方の乗合バス新規参入者11社の内訳として、4社は貸切許可による乗合バスから通常の乗合バスへの許可の切り替え、ならびに親会社からの路線移

管を受けるための子会社設立である。実際の新規サービス供給につながっていないこれらを除いた新規参入は7社であり、うち6社は貸切バス事業出身である。関東地方以外のケースでも、乗合事業への新規参入者は、大部分が貸切事業出身、ないし他事業から一旦貸切事業での経験を積んだ後の者で占められている*5。

関東地方での新規参入者のうち、5社が埼玉県に立地している。なかでも、東京に隣接する埼玉県三郷市に3社が集中し、いずれもが市の提案によるいわゆるコミュニティバスを運行している。このコミュニティバス事業参入競争の中、隣接地域の大手私鉄系事業者も参入を行っている。また、栃木県矢板市では、廃止代替と高校スクール輸送をからめたサービスに2社の新規参入があった。

大まかな趨勢として、海外のバス規制緩和事例と同様に、自治体による補助金その他の運行支援によって新規参入が促される傾向がある。とくにわが国で一般的に採用されているバス運行委託契約には損失補てんを含むものが多く、受託者が収入リスクの全部ないし大部分を負わない。受託側は、需要予測のノウハウのいる運行ルート・時刻表決定を行わなくてよい。とくに煩雑を要する停留所設置等のための地元折衝も自治体が肩代わりすることが多い。このような慣行は、既存事業者の求めに応じたものであったが、結果として新規参入者に競争上の優位を与えた*6。

関東地方での新規参入の多くは、もともと特定の大手私鉄系事業者の実質事業区域であった場所で起っている。新規参入者のサービスは、この大手がかつて運行していた路線の代替サービスか、あるいはその大手による幹線路線の合間を運行支援するサービスバス型の路線である。このため、この大手と新

*4 英国では、サービスの新設、変更、廃止のための公示期間を6週間(42日)と定めてきた。しかし10年以上にわたり、その短さがサービスの不安定につながることで問題にされてきた。このため、イングランドでは8週間(56日)に変更された。英国の相場観からしても、日本での許可・届出期間が長すぎることがわかる。

*5 参考文献3)による。また中部地方では、Table 1のあおい交通のケースをはじめ、住民団体やNPO法人が関連する参入が起きている。この点については、参考文献8)参照。

*6 補助金入札によってリスク分担を明示したケースでは、補助の有無と補助方法が新規参入に与える影響がどのようにあらわれるかがはっきりしている。英国とフィンランドの事例については参考文献7) pp.88-90, 121-122, 142-143, 147-151参照。

規参入者が実際の輸送現場で競争している場所は少ない。しかし、この大手が最近まで維持してきた硬直的な労働協約に対して、異なった労働協約を有する新規参入者が挑戦を挑んだという側面もある*7。

4-2 高速バスのケース

制度上は乗合バスに含まれるため、一般の乗合バスと同時に規制緩和が行われた高速バス市場でも新規参入があった。群馬県を拠点とする日本中央バスは、規制緩和前に、貸切バスから代替バスに参入を行い、さらに高速バス事業も開始していた。継続して既存サービスのなかった区間での高速バス新設を続け、規制緩和後にも前橋・桐生 - 新宿(東京)間のサービスを開始した。深夜・早朝時間帯に発着時間を設定した長距離の「半夜行便」サービスにおいてパイオニアになっている。

全国的にも、高速バス市場の方が規制緩和に対する反応が早かった。フェリー会社である加藤汽船グループが設立した高松エクスプレスによる大阪難波 - 高松間のサービスは、規制緩和と同時に申請が行われ、昨年8月から運行開始された。同一区間を運行する既存事業者は、若干の値下げで対抗している。貸切事業者の富士交通も、仙台 - 福島・郡山間のサービスを申請し、昨年10月から運行を開始した。既存事業者は、同一区間について比較的低運賃を設定していたものの、富士交通の参入に際して同社と同額まで運賃を引き下げた。2003年5月になり公正取引委員会は、既存事業者3社に対し、富士交通の駅前広場での停留所設置に反対したことを参入妨害による取引妨害、共同値下げを私的独占(カルテル)の恐れありとして、口頭注意を行っている。この公取介入をきっかけに、直ちに運賃競争が起きるとは考えにくい。しかし、一般の乗合バスを含めて事業者

の運賃決定に関する横並び慣行が変化し、運賃の多様化が促進されることが考えられる。

5. 路線休廃止をめぐる動向

規制緩和によって新規参入が容易になったことと対応して、路線の休廃止による退出の手続きも若干緩和された。退出に関しては、従来、地元自治体に対する手続きが不明確であった。このプロセスが明示されたといえる。

結果として、規制緩和後、運行系統数で見た全国的な退出は減少している。それにもかかわらず、規制緩和によって状況が悪化したかのような主張や報道も行われている。現在の退出状況を評価するには、以下の問題を考慮する必要があると思われる。

第一に、折返し便を直通便に切り替えたケースでも系統数が減少するなどの問題があり、起終点と経由地の組み合わせによる系統概念自体が、参入・退出動向やサービス浸透度の指標にならない。わが国のバス系統数のうち1割程度は車庫回送などで実体がない。また半数程度は、運行上の都合による折返し便などで、利用者の利便とは余り関係がない*8。

第二に、規制緩和後の制度運用に関する公表が遅れたため、既存事業者は、規制緩和後にネットワーク再編が容易になるという確信を得られなかった。場合によって、休廃止が困難になると予想する事業者も多く、規制緩和前の1999~2000年度を中心にした駆込み廃止が行われた。利用動向から見て2002年から2003年にかけての廃止が成り行きであった路線について、前倒しして廃止されたケースが多い*9。とくに、大手私鉄系事業者の中には、利用者は減少しているものの国の補助政策上は重きを置かれていた当時の第2種生活路線をまとめて廃止する者もあった。

第三に、JRバスは、地方財政法の解釈により、自治体を中心となって交付する地方バス補助を受けられなかった。JR側からの強い求めもあり、この運用が改められ、2001年度から民間バス事業者と同等の扱いとなった。ところが、補助金受給資格を得たJRバスは、一転して補助を交付する地元自治体の発言力が強まり、将来の廃止が困難になることを恐れはじめた。そしてJR側は恒久的に補助金を受給することなく、地方バスサービスから事実上撤退する方針を決めた。JR西日本バスを中心に、この決定が早く行われた会社は、規制緩和実施とほぼ同時多くの路線廃止を行った。JR北海道などの他社は、

*7 乗合バス産業において、労働協約の種類がサービス内容やコストに与える影響はきわめて複雑である。高い賃金率が高コストにつながることは当然として、運転時間中断の扱いが路線構造やダイヤに及ぼす影響も大きい。新規参入者は、運転時間中断に関し独自の制約がなく、等時間隔運行や深夜までの運行が行いやすい。参考文献7) pp.178-181参照。極端な一例として、埼玉県富士見市における(日本)ライフバスの労働協約とダイヤの関係については、同書pp.162-163参照。

*8 しばしば取り上げられる系統別収支が、実体を反映していない問題については、参考文献7) pp.49-50参照。

*9 関東地方(山梨県を含む)において規制緩和から11ヶ月間に廃止された系統は100であった。これに対し、規制緩和がアナウンスされた1996年度からの5年間平均は約140、ピークの1999年度は約170であった。参考文献3)による。

Table 3 都道府県による地域協議会と単独補助の一例（2002年3月現在）

県名	地域協議会				地方バス補助要綱	都道府県単独補助
	名称	メンバー	分科会数	開催回数 [分科会]		
青森	バス交通等対策協議会	行政、事業者、労組、民間団体	6	3(20)	有	回数・輸送量で国庫補助補完
岩手	生活交通対策協議会	行政、事業者	12	2(11)	無	無
福島	"	行政、事業者、労組、PTA、商工会女性部	7	3(7)	有	輸送量で国庫補助補完
栃木	"	行政、事業者、労組	適宜	1(1)	作成予定	路線条件・輸送量等で国庫補助補完
愛知	バス対策協議会	行政、事業者	"	9(0)	有	路線長で国庫補助激変緩和
鳥取	生活交通確保地域協議会	行政、事業者、労組、利用者団体	3	13	"	国庫補助範囲拡大+定額補助
広島	生活交通対策協議会	行政、事業者	適宜	3(0)	"	回数・輸送量で国庫補助補完

出所) 私鉄総連資料等をもとに作成。

この実施が翌年にずれ込む形になった。このような経緯にもかかわらず、バス規制緩和に関する地方紙の報道には、JRバスのケースを、一般的な規制緩和の弊害として扱ったものが多かったように思われる。

補助金がネットワークに与える影響については、きわめて複雑な形で現れることが多い。その理由として、交付者と受給者の間でゲーム的な展開が起きてしまうこと、ならびに受給者が利潤以外の動機を持つとき、路線やダイヤが補助金交付方法に過剰に左右されることが考えられる。このため、補助の開始や増額が、ネットワーク密度にプラスに影響するとは言い切れない^{*10}。

6. 補助政策と地方自治体の対応

6-1 地方バス補助の修正

国の地方バスに対する補助要綱については、5年ごとに見直されてきた。乗合バス規制緩和の実施に先立ち、補助要綱が大幅に見直され、2001年度から実施されている。

大まかな見直しの方向付けとして、第一に、補助金から地方交付税(原則として特別交付税)を主体とする形態に変更した。関連して乗合バスの完全な継続運行や廃止後の代替輸送に厚く、そうでない路線新設(いわゆる自主運行やコミュニティバス)に薄かった助成率の差をなくした。

第二に、国、都道府県、市町村の責任分担について、利用者の減少を前提に、平均乗車密度5人になるまで、その後3年間、さらにその後と路線のライフサイクルの中で定めていたものを、路線の越境パ

ターンや地理的特性に応じたものに変更した。そして、従来、人口10万人以上の都市まで直通運転すると補助金計算上不利になっていたものを逆にし、そのような都市に直通する足の長い路線を補助対象とした。

スクールダイヤの関係で、地方において事実上、規制緩和後最初となった2002年4月のダイヤ改正では、多くの乗合バス事業者が思い切った変更を行った。とくに、路線途中で折返しを直通運転に変更し、運転間隔をそろえたケースが多かった。これは、規制緩和というよりも、補助金交付面での不要な制限がなくなったことの効果と考えられる。

もちろん、越境路線に関する補助責任を上位の階級が負うという新制度では、福島県いわき市のように合併により広域化した市町村が不利になるという問題が起きる。テレビ番組等での取り上げもあって、規制緩和の問題としてこの点だけが誇張されたきらいがある。広域行政自体のメリットは否定できないし、当面、合併によってバスの補助金カットが起きることはない制度運用になっている。しかし、将来的には、地図上の路線越境でなしに、機能面で責任分担を決めてゆく必要もあろう^{*11}。

なお、都道府県が、国庫補助の対象から外れるサ

*10 現在、運営補助の行われていない北アイルランドでは、交通持株会社の公有を維持したまま規制緩和と補助金交付を行うことが予定されている。しかしこのことが路線廃止の呼び水となることも懸念されている。参考文献1)参照。

*11 乗合バス市場における市町村の広域対応の可能性については、参考文献8)参照。

ービスを中心に、事業者や市町村に対して、単独補助といわれる独自の補助を行うケースもある。一例をTable 3に示したが、通常の許可に基づく乗合バスを対象とした単独補助は、28道府県が行っている。その他、独自の基準に基づくいわゆるコミュニティバスなどを対象とした単独補助を行っている都道府県も多い。

従来からこれらの単独補助には、国の制度に対する上乗せ型と横出し型があり、金額は少ないわりにはネットワーク誘導の効果を持ってきた。しかし、国の補助政策の変更に伴い、ほとんどの補助が、国の制度での補助対象から外れた路線に穴埋めを行うだけの激変緩和型に移行し、積極的なネットワーク誘導を指向しなくなってしまった。このような移行措置が一段落するであろう2～3年後をめどとして、新たな創意工夫が行われることを期待したい。

6-2 地域協議会の機能

乗合バスの廃止案件を地域協議会に諮って処理することは、乗合バス規制緩和政策の一つの要点になっている。Table 3に見るように、地域協議会は都道府県ごとに設立され、ほぼ全国をカバーしている。しかし、その運用には、以下のような問題点があると考えられる。

第一に、参加メンバーの範囲が狭く、約半数の都道府県で自治体とバス事業者という当事者のみの協議の場になっている。他の主体を参加させている残り半数についても、制度策定時点で参加を求めたバス産業労働団体のみ加わっているケースが多い。利用者の代表が直接参加しているケースがきわめて少なく、参加していてもスクールバスとの実務的調整のためにPTA代表のみというケースもある。

第二に、活動の中心は地域別分科会であり、都道府県単位での全体協議会が形骸化しているケースが大半である。分科会の数を定めているケースでの平均分科会数は7である。分科会の地域割りについては、財務事務所単位、広域市町村圏、交通関係の陳情のための同盟範囲などさまざまであるが、既存バス事業者の事業区域に強く配慮されているケースが多い。複数事業者の事業区域重複部分に別の分科会を設けたり、本来一企業の社内決定に過ぎないはずの分社化子会社の事業区域と分科会を対応させているケースもある。結果として、分科会当たりのバス事業者数が減り、分科会の地理的範囲を一事業者が独占するケースが多くなっている。これでは、地域協議会のひとつの目的である補助サービスの委託先

となる効率的事業者の選定ができなくなる可能性がある。

第三に、地方バスと同様の問題を抱えている鉄道ローカル線やフェリーなどを含めた異種モード間の調整がはかれない。最小限、乗合バスとスクールバス、福祉バス、患者輸送車などの連携について議論を行う場が必要であるが、上記の参加メンバーの構成などから、こうした議論が行いにくい。

第四に、廃止問題をたなあげするだけの場になっていて、将来の輸送体系のための建設的議論がしづらい。その意味では、従来から存在しながら形骸化していた「地方バス路線維持対策協議会」制度と大きな違いはない。現状では、神奈川県等の事例のように、まとまった廃止・代替輸送のケースでのみ広範な議論が行われるという一種のジレンマに陥っている面もある。

第五に、事実上は、市町村間の連絡調整の場になっている。とくに分科会は、従来からの経緯で、比較的バスの補助金申請手続きに関して知識のある市町村が周辺市町村にその実務を伝える場になっている。そのような機関は必要かもしれないが、地域協議会とは別な場を活用すべきであると考えられる。

7. 運賃決定をめぐる変化

規制緩和によって、運賃については上限認可制となり、その範囲内での運賃設定が事前届出制となった。交通一般には、総括原価主義による運賃水準の統制は厳格であっても、その下で事業者は相当な運賃体系に関する自由度を持っていた。規制者側としても、初乗り運賃の扱いや遠距離逓減率、とくに定期券の券種別遠距離逓減率などについては統制しきれないのが普通であった。しかし、乗合バスでは、規制者側のある種の努力によって、このような運賃体系に対する統制が機能してきた。

旧運輸省は、標準原価制度を通じて、事業者ごとに異なった賃率(km当たり運賃)を認可する一方、初乗り運賃については、1980年代前半まで、都市部で賃率の6倍程度、その他の場所で賃率の4倍程度の額に統一してきた。その後、短距離利用者の逸走が大きくなったことから、運賃政策が変更され、1985～86年に、各地で短距離運賃の値下げないし据え置きが行われた。しかし上意下達型の運賃体系柔軟化であったこともあり、事業者が本腰を入れて短距離運賃の体系を見直していこうとする動きにつながらなかった^{*1,2}。

そのような中で、1995年に東京都武蔵野市が補助金付委託運行で開始したサービスは、周辺を運行する乗合バスの半額にあたる100円という運賃設定を行った。このサービスは、予想を上回る利用者確保した。また、運賃の異なったバスが同じ地域内を走ることの現場的な混乱もなかった。この教訓をふまえ、またすでに決まっていた規制緩和に対する既存事業者の準備という側面も加わって、1998年に群馬県前橋市の事業者が営利動機から初乗り運賃を100円まで値引きしたのを皮切りに、全国各地で初乗り運賃の値下げ、あるいは100円などの低運賃バスの運行開始が行われるようになった。

短距離運賃を新たに100円まで値下げした、あるいは短距離運賃を100円とした新たなサービスを開始したケースは、すでに規制緩和実施前の2001年度首までに145地域、144社に上る。これらの約3分の2のケースでは、問題の値引き自体を補償する補助が行われていない。減収になっているケースが大半であり、事業区域の一等地ないし事業区域外縁など、規制緩和後の新規参入を抑制したい場所で、既存事業者が参入阻止行動として採用してきたと考えられる。それらの結果としての運賃は、今のところは運賃水準低下や運賃体系柔軟化を通じて消費者の利益につながっているように見える。100円運賃の導入は、規制緩和後の2002年度首には、対応が遅れ気味であった公営やJRにも波及し、213地域、190社と増加している^{*13}。

また京都市でのケースのように、新規参入者のエムケイが100円バス開始の構想を発表し、既存事業者による反応の内容や速さをみるケースもあった。このケースで既存事業者が最初に開始した100円バスの事業計画は、参入阻止行動としては不合理なものであった。この反応を見て、エムケイ側は事業計画を変更している。一連の経緯は、動向を見守っていた他社(ヤサカバス)の参入にもつながっている可能性がある。

運賃をめぐるもう一つの出来事として、規制緩和実施が発表された後の1998年に、岡山県の宇野自動車は競合区間で他社にあわせた高い運賃をつけることを拒否し、自社が認可を受けた水準までの運賃値下げを行った。このことが契機となり、各社は運賃カルテルに参加しないか、少なくとも普通運賃に関しても単独運賃決定を行う自由を得た。それに伴い当時の運輸省は、事業者が競合するケースでの運賃調整ができなくなり、都道府県などを単位とした運

賃ブロックごとの運賃統制も行えなくなった。さらに前述のように、2003年の公取介入をもって、仮に共同運行などの運行協定が締結されているケースにおいても、運賃カルテル自体は禁じられることになった。

なお、1997年の大都市での運賃値上げを最後に、わが国の乗合バスでは運賃値上げが行われていない。このため、各事業者は、自社に認可された最後の運賃を維持するか、サービスに応じた値下げを行うかを自社の責任で決定する形になった。1997年時点で、すでに運賃規制はなくなっていたとも考えられる。

このような事情で、乗合バス運賃については、規制緩和前からの部分的値下げ動向が続いている。ただし、現在では、前述の短距離運賃の引き下げが一巡し、運賃引き下げパターンが多様化しつつある。たとえば定期運賃の割引率増加、普通運賃の50円単位などへの端数切捨てなどである。大手タクシー事業者の乗合市場への参入可能性などと関係しているのかもしれないが、規制緩和直後の運賃値下げは中国地方に集中している。

8. 結論

乗合バス市場での新規参入は活発とはいえず、規制緩和から1年後までの新規参入者の市場シェアは1%を下回る。2年先行して行われた貸切バス市場では参入が多かったものの、そのごく一部しか乗合市場に参入しなかった。規制緩和による退出ルールの明確化が休廃止を増加させた傾向はなく、乗合バスの市場構造は規制緩和後にもあまり変化していない。

これらのため、当初懸念されたような市場の不安定は起きていない。しかしその反面、新規参入の不活発のために自治体などのサービス委託の価格が低下せず、委託サービスを増やすことで段階的な乗合バス市場への参入も促進することができないという悪循環に陥るおそれが出てきた。その意味では、もう一つの参入の道になりつつある高速バスを経た一般の乗合バスへの参入を育てる必要もある。公正取引委員会による一層の積極的な調査と厳密な介入によって、新規参入者が阻害されない市場環境を保証すべきである。

規制緩和と関連した2001年度からの地方バス補助

*12 当時の動向については参考文献6)参照。

*13 参考文献4)による。規制緩和後の乗合バス市場の概観にも、同論文を参照されたい。

の修正は、概ね好ましい方向であった。規制緩和後のサービス改善の中には、補助制度の変更がきっかけとなっているものが多いと考えられる。一方、わが国のバス規制緩和政策の目玉として、廃止案件の処理のために設けられた地域協議会に関しては、多くの課題が残されている。とくに、積極的なネットワーク展開について関係者が協議できるようにするとともに、上記とも関係して、自治体による補助サービスの委託先について、既存事業者やその分社化子会社以外の選択肢を持てるシステムに改める必要がある。

運賃については、すでに規制緩和前から部分的値下げという対応が続いている。既存事業者の参入阻止行動は、運賃体系の柔軟化という面で好ましい結果につながっていると見られる。しかし、今のところ、100円バスに代表される短距離運賃値下げなど、過去の運賃体系の歪みを是正しているだけという傾向が強い。このような運賃変更が一段落した後、産業全体の利用を促進し補助金を減らすような運賃体系に移行できるかどうかが問題である。将来的には、参入阻止によって、数少ない参入の芽を完全に摘んでしまうことへの懸念もある。

参考文献

- 1) Department for Regional Development (Northern Ireland): A New Start for Public Transport in Northern Ireland, A Consultation Paper, 2002
- 2) 運輸政策研究機構『「規制緩和後の交通事業者の動向と地域への影響」調査報告書』2002年
- 3) 後藤崇輔「規制緩和から1年を経過して」バスネット研究会資料、2003年
- 4) 鈴木文彦「地域生活とバス交通」『地理』古今書院、48 2、pp 8 16、2003年
- 5) 中部運輸局自動車部旅客第一課「規制緩和後の貸切バス新規参入事業者の動向 観光需要対応に比べ地域需要対応の増加が特徴」国土交通省中部運輸局ホームページ、2002年
- 6) 寺田一薫「バス・タクシー運賃」山谷修作編著『現代日本の公共料金』電力新報社、1992年
- 7) 寺田一薫『バス産業の規制緩和』日本評論社、2002年
- 8) 寺田一薫他『規制緩和後の乗合バス市場と自治体の対応』日本交通政策研究会、2004年
- 9) 山内弘隆「改正道路運送法施行後のタクシー事業」トラモンド『03日本のバス・タクシー』pp 31 40、2003年