

地域の足を確保するための住民参加型パートナーシップ

～ 北海道における規制緩和後の地方バスのあり方を考える～

平成 13 年 5 月



DBJ

日本政策投資銀行 北海道支店

<http://www.hokkaido.dbj.go.jp>

地域の足を確保するための住民参加型パートナーシップ

～ 北海道における規制緩和後の地方バスのあり方を考える～

(平成13年5月)

DBJ Hokkaido Report vol.6

日本政策投資銀行 北海道支店

* 本稿の作成に際しては、北海道大学大学院工学研究科佐藤馨一教授、室蘭工業大学田村亨助教授から多大な御教示を頂いており、ここに感謝の意を表します

「地域の足を確保するための住民参加型パートナーシップ」

～北海道における規制緩和後の地方バスのあり方を考える～

【要旨】

平成 12 年 5 月の道路運送法改正により平成 13 年度中に（地方）乗合バス事業の規制緩和が実施されることとなった。モータリゼーションの進展などによりバスの利用者は減少を続け、事業の採算性は悪化し補助金という形で公的支援がなされている状況である。自由化という規制緩和は競争原理を取り入れることでバス事業の効率化を期するものであるが、一方で「地域の足」であるバスネットワークの崩壊が危惧されている。

平成 12 年 10 月の運輸政策審議会において「クルマ社会からの脱皮」が提言されているが、その他にも少子高齢化・環境問題・中心市街地活性化等々の地域課題への対応を考えると、今後もバスの必要性は変わらないものと思われる。

北海道においては公共交通の中ではバスが重要な役割を果たしているが、近年の利用者急減が事業存続を危うくしている。事業者はバス事業の経費の過半を占める人件費を削減することで事業維持を図っているが、これ以上の利用者減少はバス事業からの撤退に直結しかねない。

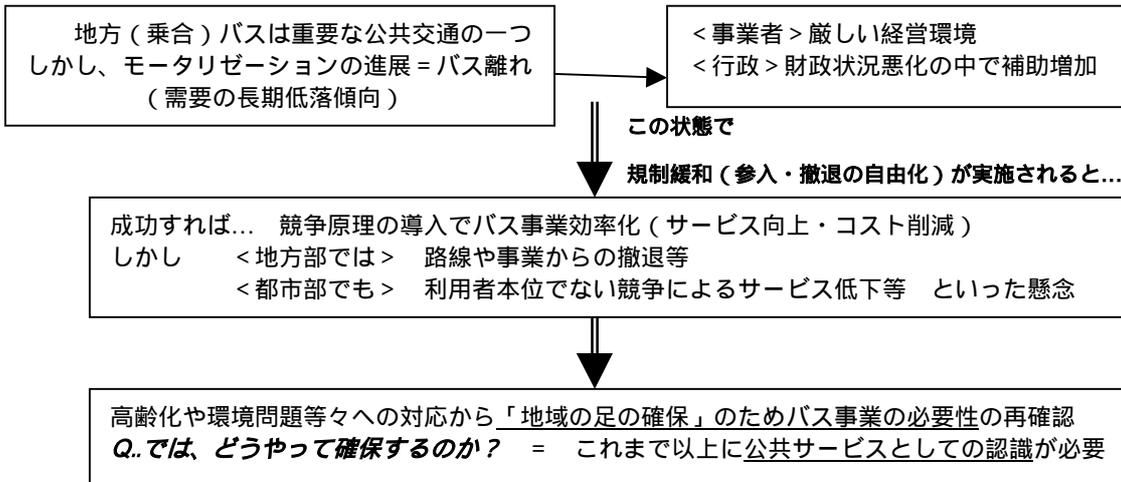
バスネットワークの崩壊が危惧されるのはまず需要密度の小さい地方部からということもあり、道内のみならず地方部の自治体を中心に様々な「地域の足」を確保するための方策が実施しされ始めているが、住民のニーズを十分に反映するには必ずしも到っていないため、今後はバスの利用者減少を反転させることが重要となる。

バス事業の規制緩和先進国である英国ではロンドンを除いた地域で自由化の規制緩和を行ったが、結果的に利用者を増加に転じることができたのはそうした自由化地域ではなく競争原理を取り入れながら地域の交通全体を管理し総合的サービスの提供を行ったロンドンの方であった。

日本においても「地域の足」としてバスネットワークを確保するためには、事業効率化のために競争原理を導入しつつ同時に利用者を増加させるためのサービス向上を両立する方策が検討されるべきである。これは公的関与の仕組み作りが急務となる地方部のみならず都市部でもいずれ検討が必要となると思われる。その鍵となるのは行政と事業者のみならず住民も参加した形でバス事業（地域交通全体）をマネジメントするパートナーシップの構築である。バスの重要度の高い北海道で先行的に取り組みれることが期待される。

【地域支援担当: ^{きたじよ}北所 ^{かつし}克史、^{やまくち しんすけ}山口 真右】

【概要】



北海道におけるバス事業の現況
 公共交通に占めるバスの役割が大きい地域
 しかし近年利用者が急減
 事業者はコスト削減により何とか事業維持
 （ただし人減らしでなく人件費抑制）
 これ以上の需要減は事業撤退に直結する恐れ
需要喚起の仕組みが必須

道内外で始まっている公民連携・広域連携によるコストを抑制した「地域の足を確保する」仕組み作り（6事例）
 住民ニーズを汲み上げられない等の課題あり
 Q. 規制緩和後はどのような仕組みがよい？

規制緩和後の日本が参考とできる バス規制緩和先進国 英国の状況
 ロンドン以外の地域 = 日本同様に 自由化 + 補助路線 という仕組み
 緩和後の推移...コスト削減 補助金抑制 しかし利用者減止まらず
 ロンドン = 一定の公共管理のもとでの競争原理導入 という仕組み
 緩和後の推移... 総合的なマーケティング + 一定のコスト減 需要反転

英国では規制緩和と同時に徹底した民営化等が断行されており背景に違い。
 しかし日本に有益なインプリケーション

自由化+補助路線には問題あり
 バス産業の集約化が進む
 マーケティングが有効
 （バス車両のダウンサイジング、利便性高いチケット）
 行政サイドの支援
 （直接:各種補助金の統合、間接:道路取締りの強化）

今後の日本におけるバス事業は...
事業者の集約化等による一層のコスト削減可能性追求 + 公共によるこれまで以上の関与
 しかし、避け難い補助金の増加を少しでも抑制するため

事業者・行政のみならず住民も参加してマーケティング機能を持った生活圏単位でのバス（もしくは交通全体）のマネジメントを行う仕組みづくりが重要（将来的には地域独自の交通税等マネジメント財源確保も）

競争原理の直接導入ではなく PFiの要素を取り入れた公共の一定の管理のもとでの競争によって、コスト削減だけでなく需要増加 につなげることが可能では？

【目次】

| | 頁 |
|-----------------------------------------|----|
| 1 . はじめに..... | 1 |
| 2 . 地方バス事業の規制緩和の概要と問題点 | 2 |
| 3 . バスと地域のサステナビリティ | 7 |
| 4 . 北海道における地方バス事業 | 12 |
| 5 . 自治体が関与した地域の足を確保するための様々な取り組み..... | 19 |
| 6 . バス事業の規制緩和先進国 英国における規制緩和後の推移..... | 30 |
| 7 . 今後の地方バスのあり方 = 住民参加型の新しい公民パートナーシップ.. | 36 |

1. はじめに

来る平成 13 年度、いよいよ日本の地方バスは新たな時代を迎えることとなった。政府の規制緩和推進 3 ヶ年計画（平成 10 年 3 月）に則って地方バスについても規制が緩和され、路線バス事業における参入・撤退が自由化、また上限はあるものの運賃設定に関しても自由化されることが予定されているからである。

しかしながら、地方バス業界はモータリゼーションの影響を大きく受け昭和 40 年代以降利用者が減少し続けていることもあり、事業者の多くが赤字経営となっている。それに伴い、「地域の足」を確保するために国および地方公共団体からの補助金が投入されてきており、こうした状況下において上記のような規制緩和がなされた場合、バス事業からの撤退など地方行政ひいてはバス利用者である住民に対して大きな影響が出てくることは避けられないものと予想される。特に、JR の地方路線の廃止などが多かったこともあり公共交通におけるバスの果たす比重が大きい北海道においては規制緩和による影響も大きいものと考えられ、早い段階からの対応策の検討が重要となってくる。

そこで本稿においては、規制緩和がもたらす様々な影響を予想し、現在のバス事業が置かれる状況を踏まえた上でそれらへの対応策をバス事業の規制緩和先進国である英国の事情を参考にしつつ検討する。まず序論として、第 2 章において需要低落がつづく中でバス事業が規制緩和によってその存続が問われる状況となることを考察し、つづく第 3 章において地域の足としてのバスの必要性を検証する。これらを踏まえ、第 4 章では北海道におけるバス事業の現状を分析することで事業者サイドの規制緩和後のあり方について推察し、さらに第 5 章では地域の足として行政がバス事業に取り組み始めている地方部の事例を紹介することで規制緩和後に向けての行政サイドの課題を整理する。さらにここで抽出された課題の解決策を求めて、第 6 章で英国におけるバス業界の規制緩和後の推移を参照しながら、最終章（第 7 章）で将来的に望まれる地方バスのあり方の一つとして新しい住民参加型のパートナーシップを提言する。

2 . 地方バス事業の規制緩和の概要と問題点

2 - 1 規制緩和の背景と概要

現在、地方（乗合）バスは通勤、通学、通院など住民の足を支える重要な公共交通の一つとなっているが、自動車の普及によって都市部を中心に道路混雑の激化など交通環境の悪化が進むにつれ定時性の確保が出来なくなってきたことや、加えて地方部においては都市部より自動車の利便性が高く、また人口の減少が進んだこともあり、バス離れが進み輸送人員は昭和 42 年頃を境に年々減少の一途を辿っている。ピーク時には輸送人員も 100 億人を超えていたものが、平成 11 年には 50 億人を切る程度と半分以下にまで落ち込んできている状況である。こうした利用者の減少を受け民間の乗合バス事業者の約 8 割以上は経営が赤字であるなど、現在は乗合バス事業を取り巻く環境は非常に厳しいものとなっている。

こうした状況に加えて自治体の財政状況が悪化しており、地方部を中心として補助金を前提としたバス事業が限界にきている地域も少なくない。しかし、依然として交通弱者などに対しては生活の足を確保することは必要なことであり、今後は地域として生活交通をどのように守っていくかが喫緊の課題となっている。

一方、公共交通の中でもバスはよりフレキシブルな路線設定が可能であり、環境問題の観点においても優れている点もあり、また、都市部においては道路渋滞などを緩和しより効率的な社会経済活動を行うためにも、バスを含む交通体系の再構築が求められているところである。

一連の規制緩和の流れの中で平成 10 年度に出された乗合バスに関する運輸政策審議会の答申を踏襲し、国は乗合バスにおける競争原理の導入と生活路線確保のための新制度の確立を目的として、民間と地方自治体の協力や民間の創意工夫が不可欠であるとの観点から平成 12 年 5 月に道路運送法の改正を行った。所謂乗合バスの規制緩和である。その概要は以下の通りである。

参入・退出については免許制から許可制へ、許可制から事前届け出制にそれぞれ移行し、採算路線への参入や不採算路線からの撤退を容易にする

運賃・料金については、上限の認可を受ければその範囲内で自由に設定できるようにする

事業計画（路線の変更等）には認可が必要であるが、運行系統・運行回数等のサービス水準に係わる事項は事前届け出制とする

国は赤字の「事業者」から、一定の基準を満たす「路線」へと補助対象を変更する

不採算路線の存続や廃止については都道府県・市町村・事業者等で構成する地域協議会を設置して検討するようにする

このように自由化という方向で大幅に規制が緩和されることにより事業者が創意工夫を持って事業に取り組み、バスが利用者にとって利便性の良いものになることによってバス事業自体が活性化し、利用者の増加と共に補助金の抑制も期待されているが、一方で事業者の競争により「地域の足」であるバスネットワークの崩壊や不採算路線の撤退に伴う地方公共団体の負担の急増も同時に懸念されているところである。

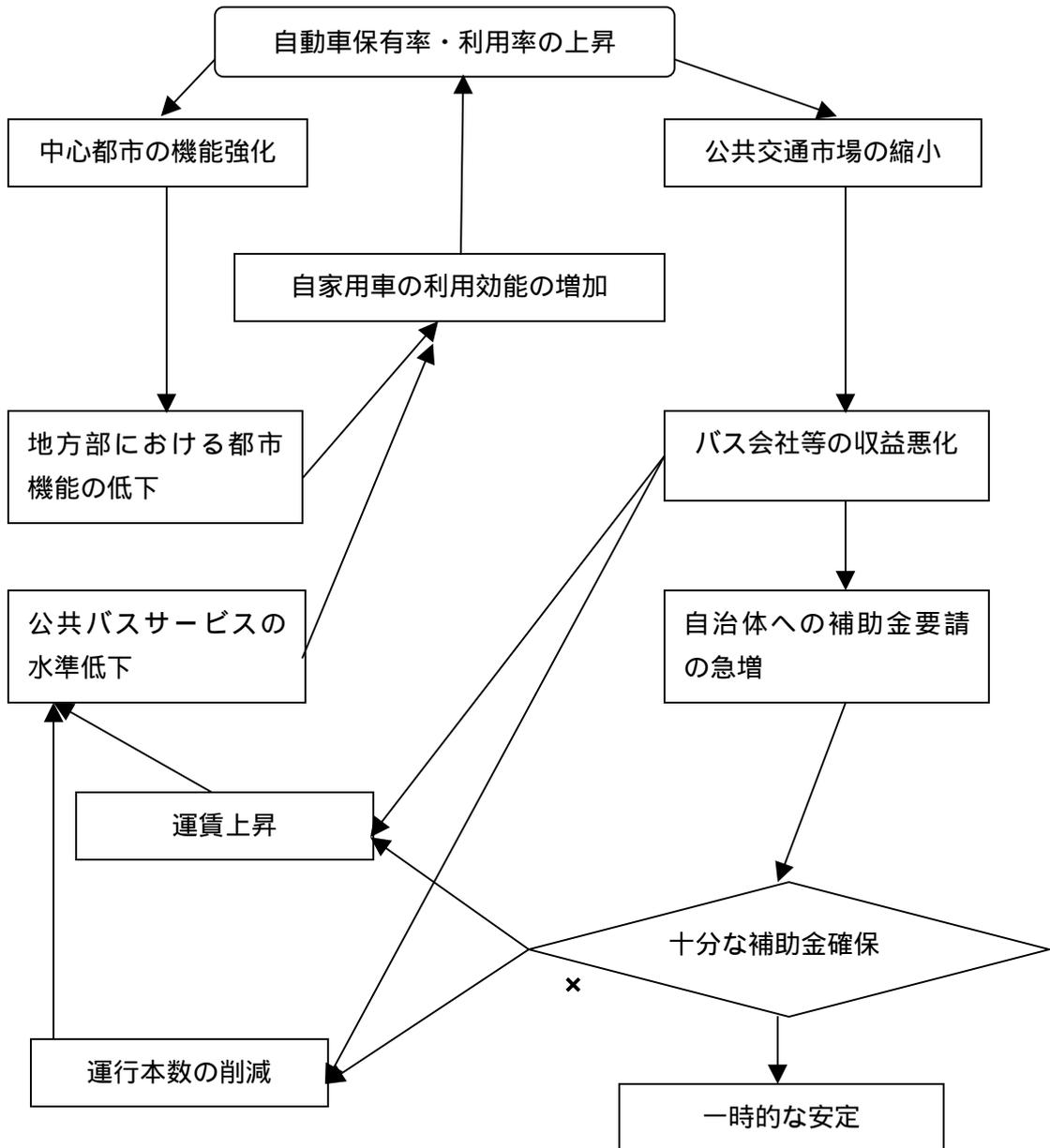
なお、規制緩和に関する決定事項の中で、補助制度や地域協議会については国から一定の方向性が示されているもののその詳細な内容については未だ十分には示されていない部分もあり、平成 13 年度からの法律施行に向けて自治体や事業者には戸惑いが見られる（ヒアリング実施時点）。

2 - 2 規制緩和の影響と問題点

ところで、自由化という形で規制緩和が進められた場合に、地方バス事業はどのような影響を受けることになるのか、以下で具体的に考察してみる。

まず現在の地方バス事業が置かれている状況については多くの文献等にて詳しく述べられているので、ここでは特徴的な点だけを大きくに二つに分けて整理してみる。モータリゼーションの進展などもあってバスの輸送人員は長期にわたって減少を続けている結果ピーク時からおよそ半減している、という需要サイドの事情と、需給調整規制によって新規参入・事業撤退・運賃設定が自由でないため需要減少による採算悪化に対しては事業者内での他の事業等からの利益移転（いわゆる内部補助）もしくは行政など外部からの補助金によって対処されてきた、という供給サイドの事情が特徴として挙げられる。こうした事情が相俟って利用減少 補助増加 運賃上昇もしくはサービス減少 利用減少といった「悪循環」に陥り現在に至るまで需要の減少は止まらず、バス事業の採算性は一層厳しさを増し、行政の補助金負担も増すばかりとなっている（次ページ図 1 「地方バス事業の悪循環」参照）。

図1 <地方バス事業の「悪循環」>



(Nutley, S. (1998) 'Rural areas: the accessibility problem' in Hoyle, B. and Knowles, R. (ed.) *Modern Transport Geography edition 2*, pp.188 を基にバス事業を中心としたものに調整し作成)

こうした自由化という規制緩和は一体どのようなメリットをもたらすのであろうか？

まず事業者サイドのメリットとしては、これまで撤退が許されなかった非採算路線を整理することが可能になる他、参入できなかつた収益的な路線・地域にも事業を拡大することができる。加えて従前の補助制度では内部補助が是認されていたため、例え非採算路線を抱えていても事業者として赤字でなければ補助が得られながつたが、内部補助を排除する今回の規制緩和では既存黒字事業者が非採算路線を運行する場合にも外部補助が得られることになり、従前よりは非採算路線の運行を継続するインセンティブが得られる形となる。

また行政サイドとしても、規制緩和による競争原理の導入で非効率性を地方バス市場から取り除き、バス事業に対する財政支出をできるだけ抑制するという形でメリットがあると考えられている。これは直接事業者間に競争が発生することによってバス事業を行うコストが低減、乗客獲得のためのサービス向上が進み、結果として行政による補助を抑制することができるという考えに基づくものである。しかし、直接競争が発生しない地域がある場合などを考えると、果たして全体として見た場合にメリットがあると言えるかどうかは疑問である。

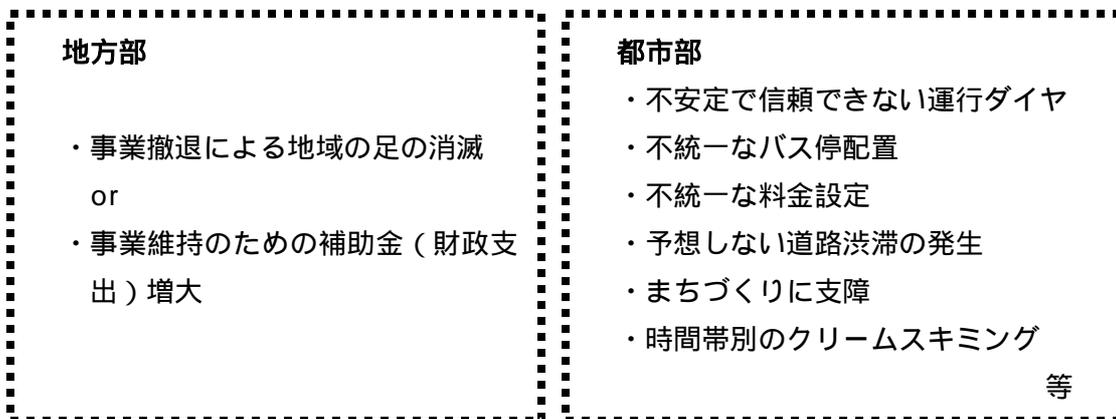
一方、現在のバス事業が置かれている厳しい環境の下で自由化という規制緩和が行われると、数多く存在する不採算路線からの撤退が相次ぐことが容易に予想される。こうした不採算路線は需要密度の小さい地方部に多く存在するため、北海道では大きな問題となってくる。実際、道内での黒字事業者は現状でもわずか3社のみで、*路線についても道内約2,600のうち6割強が赤字と言われている（*平成13年1月8日北海道新聞社説より）。これらの路線を地域における足の確保という観点から維持しようとする場合、行政サイドは直接間接を問わず財政支出の急増が避けられないこととなる。厳しい財政事情のもとこうした負担が可能かどうかという問題は当然であるが、さらにある程度の負担が可能な場合でも納税者の理解を得る形で、すなわち従前以上にバス事業を公共サービスとして捉える必要性が今後は強まると思われる。

また問題が生じるのは地方部だけではなく、北海道で言えば札幌・旭川のような都市部においても別の問題が生じてくる。利用者にとっては無用な路上における競争が発生する恐れがあるのである。例えば、料金に大きな違いが無ければ利用者は先にバス停に来たバスに乗ることが見込まれるが、それぞれのバス停で少しでも多くの利用者を乗せるためにできるだけ他社よりも少しだけ前の時間を走るようにダイヤ設定を行うような競争が起き得る。この場合は競争する会社がそれぞれ対抗してダイヤ変更を繰り返す可能性があり、せっかく利用できるバスの本数が増加してもダイヤが不安定であれば利用者にとっては逆

に利便性が落ちるものとなってしまいます。またダイヤだけでなく、競合する会社それぞれが多くの乗客を取れるようにバス停の配置を異なる場所に設定したり、自社所有のバスターミナル施設を独占的に使用するなどといったことが発生し、利用者は時間によって別の場所で乗降しないといけないなどといった不合理な事態となり例えばバスの便数が増えても利便性は低下してしまうことが生じ得る。

これらは地域のバスネットワークを利用者が把握しにくいという一義的問題にとどまらず、不合理な料金体系（競合会社間での乗り継ぎと自社での乗り継ぎで価格差が生じるなど）を産み出し、また予想外の渋滞を引き起こすなど街作りの観点からも問題（複雑なバス路線・バス停によって交通体系が整理されず道路行政などに支障）となりかねないのである。また地方部のように路線の撤退にまでは及ばない場合でも、採算の取れる時間帯のみが運行されるといった時間帯でのクリームスキミング（いいところ取り）という問題も考えられる（現実に英国では都市部でも曜日・時間帯別に補助による路線維持を行っている場合がある）。こういった都市部の問題は結果としてバスからの利用者離れをかえって促進してしまうことになり、これまでは採算の取れた地域ですらバス事業を危うくする要素をはらんでいるとも言える（図2参照）。

図2 <規制緩和に伴い懸念される問題点>



3 . バスと地域のサステナビリティ

さて、自由化という規制緩和を行うにあたっては、利用者であって補助の源でもある納税者にとってはどのようなメリットがあるのだろうか？特に補助を行ってまで実施するバス事業は、地域のため、住民のためのものでなくてはならないと考えられる。「バス事業を地域の足として必要だ」と考える、その基本的な考え方を本章で検証する。

3 - 1 どうしてバスは必要なのか（全国的観点）

ここ 20～30 年にわたってモータリゼーションの進展が著しかった日本ではあるが、高齢化社会への急速な移行もあり今後は地域の足の確保という観点から地方バス事業の必要性が再確認されるのではないかとと思われる。以下にその理由となることを挙げてみる。

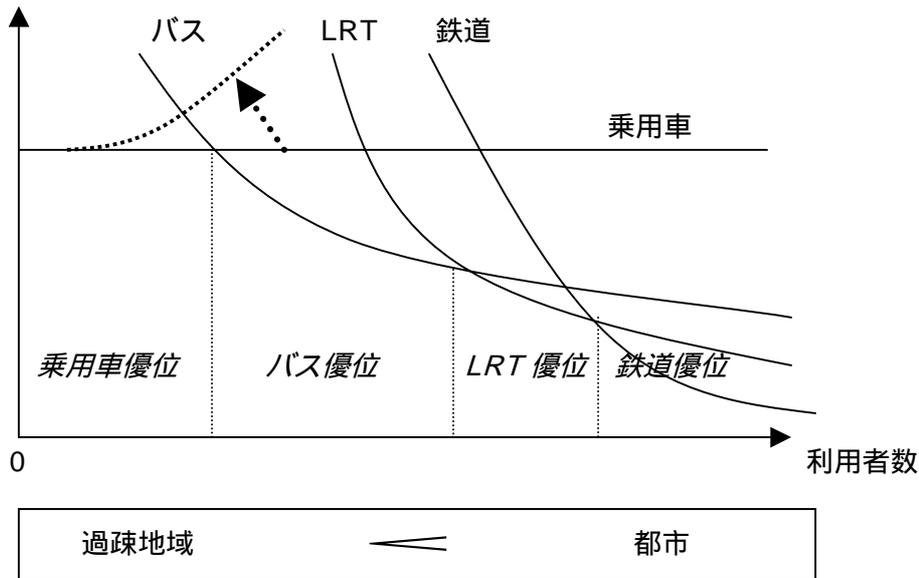
まず国の運輸政策審議会においては 12 年 10 月「21 世紀の交通政策」として「クルマ社会脱皮の提言」を答申しているが、そこでは「自動車の有する高い利便性は大量輸送機関では代替することが困難であり、その利用の拡大は国民のモビリティを拡大するものとして積極的に評価される。」とする一方で「しかしながら、自動車の利用には、不可避的な要素として環境問題、交通事故、道路交通混雑といった負の側面が伴う。...これまではこうした負の側面に対し根本的な対策がなされないままに自動車の利用が進んできたが、経済優先から生活の豊かさを重視する時代を迎える今、このようなクルマ社会にこれ以上手をこまねくことは許されない。このため、...自動車交通の負の側面の是正策を果敢に講じることにより、安心感がある新しい交通システムを実現すること（「クルマ社会」からの脱皮）が必要である」と提言されている。

勿論バスだけがクルマ社会からの脱皮の手段として捉えられている訳では無いが、公共交通手段はそれぞれの地域の需要の密度に応じて選ばれる方が経済合理性があるという考え方によれば、極端に需要密度が小さい場合にはバス以外のもっと乗用車に近い形態（バンのようなミニバス・乗合タクシーなど）が検討されるべきであるが、その一方で LRT（Light Railway Transit）も含め鉄道が採算にのらないような需要密度の比較的小さい地域においてはバスの活用が検討されるべきであると思われる（グラフ 1 参照）。言い換えれば、運行のための初期投資が大きい鉄道などと異なり、バスであれば車両を除けば大きな投資を必要としないで運行を行うことができるためある程度の需要密度で投資負担を吸収することができる。逆に 1 台に数人しか乗れない乗用車である程度まとまった移動需要に対応しようとするとならぬながらそのコストは非常に大きいものになってしまう。事実、前述の運輸政策審議会答申においても「地方中枢・中核都市等における就学者・高齢者等の移動において重要な役割を担っているバス...」としてバス事業は位置付けられている。さ

らにはグラフ1に示されているコスト（直接的に必要となるもの）に社会的費用（道路混雑や環境汚染）を勘案すると、乗用車は利用者が増えるにつれて相対的にコストが急増（台数の増え方が大きく渋滞や排ガスが発生）するため一層乗用車が優位となる地域は少なくなるとも考えられる。

グラフ1 <公共交通機関の分担>

利用者単位距離あたりのコスト



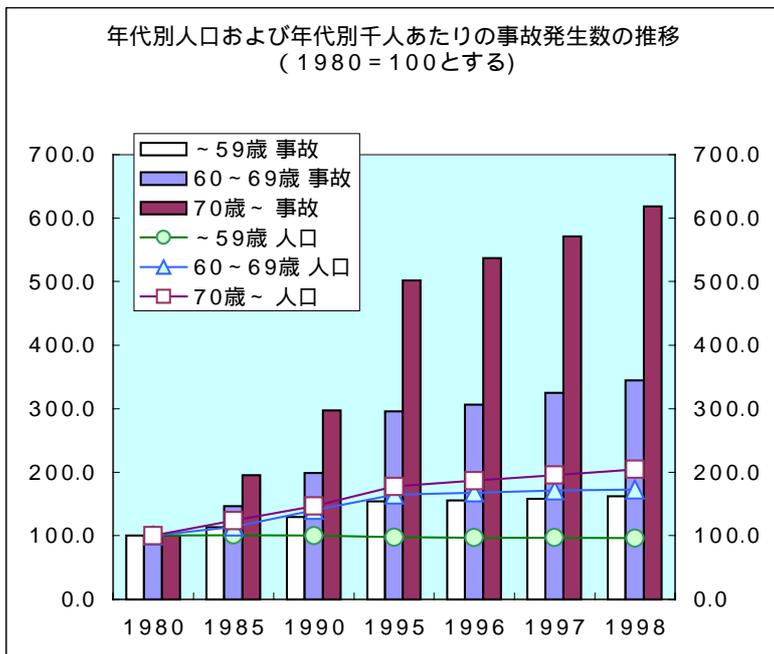
(Harvey,J, Urban Land Economics (5th edition, p293) を基に調整して作成)

3 - 2 どうしてバスは必要なのか（地域的観点）

また地域レベルの視点から見た場合でも、地域の足としての地方バスは今後地域のサステナビリティ（環境問題・少子高齢化・中心市街地活性化・過疎対策等々）につながる基礎的インフラの一つとなってくるとも考えられる。

例えば、中心市街地活性化に関連してコミュニティバスの実験運行を行っているところが多くある（道内では釧路市の市街地循環バス「くるりん」など）が、現在全国で進められている中心市街地活性化事業を実際に取り組む人達（地方自治体職員他）からも「バスのあり方が中心市街地の今後を左右する重要な事項になってきている。」との声が多く聞かれる。また、少子高齢化についても少子化に伴う学校の統廃合が進み遠距離からの通学のためのスクールバス対応や高齢化進展による福祉・通院目的のバス運行増加、さらには高齢免許保有者の増加につれて高齢者の運転による交通事故が急増しており地域の安全性の観点からも高齢者の使いやすい公共交通手段の確保などが今後の地域にとって必要となると思われる（グラフ2参照）。

グラフ2 <高齢化と交通事故の関係>



(陸運統計要覧等より作成)

その他にも自動車利用の増加に伴う排ガスなどの環境問題（都市部ではディーゼル車排ガス対策{PM}規制で多くのバス車両の更新が必要となる）は言うに及ばず、非採算の鉄道を代替するためのバスの存在（過疎地域の公共交通確保・3セク鉄道などへの財政負担軽減）加えて観光振興策としてのバスの確保・活用（道内では旭川市が市内観光循環バスを検討、北海道の観光アンケート{13年1月に日本政策投資銀行北海道支店で実施}においても旅行者が公共交通アクセスに対して多く不満を持っているという指摘あり）など様々な面でバスが地域にとって一層必要性が高まることが予想される。

さらには、公共交通機関より自動車の利用が多い北海道においても、北海道庁が平成11年10月に実施した乗合バスに関する調査（道民の意識調査）では路線バスが「不必要」という回答(1.8%)に対して、「必要」が97.7%と、その必要性については認識が一致しているという結果が出ている。さらに必要とする理由については、「高齢者・学生など交通弱者のため」が回答全体の50.1%と過半を占めるが、「地域社会の維持・発展のため」が21.5%、さらには「住民一般が広く利用しているため」が21.3%と続いており、必ずしも一部の人のためだけではなく、地域としてバスが必要であるという認識も広く持たれていることが分かる。

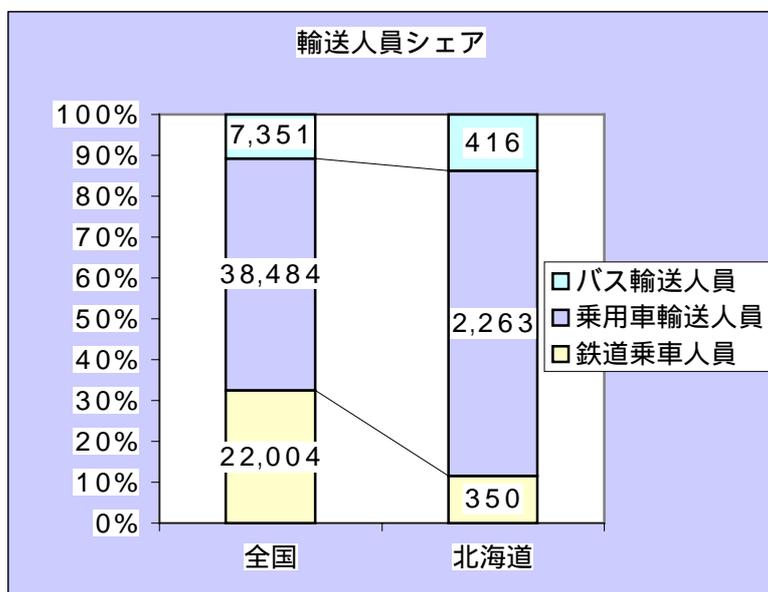
この意識調査の結果については、北海道においては公共交通として鉄道の占める割合が

小さいために相対的にバスの重要度が高いということ（グラフ3参照）や積雪等により冬期に自動車の利用が一部公共交通にシフトするなどという特殊事情も影響している可能性はあるが、住民の認識として「自動車があってもバスも必要である」ということがコンセンサスとして存在すると言えるのではないと思われる。北海道は全国の他地域に比べ高齢化の進展が早いことが見込まれ、現在でこそ身近に家族などがいて車に乗せてもらうことができるためバスを使わないで済む高齢者が多いが、今後はまさに地域の足を持たない住民が増え、行政もその対応に追われることになるかと予想される。

cf. 唯一の自己決定的に選択可能な交通手段としてバスを利用している人はこれが無い場合には自分以外の人の都合に依存した不安定な交通行動を強いられる(青島・山本 99/12 「地域学研究」p46)

かつて民間事業者が市内バス路線から撤退した後しばらくの間バスが無かった群馬県館林市（第5章の事例参照）においても、タクシー利用補助などの対応策では住民ニーズに十分に答えられなかったことや財政支出が予想以上に膨らんだことなどから結局自治体がバスを復活させることに至っている。道内の各地においても、バス撤退に対応するものには無いものの、高齢化対応などで公民双方の立場からバスを活性化する取り組み（次ページ参照）が行われており、「バスも必要である」といった意識が強いことが推察される。

グラフ3 <公共交通に占めるバス輸送シェア>



(地域経済総覧 2000 より作成)

参考 <道内における主なバス活性化に関する取り組み事例>

((公))

- ・札幌市： 渋滞緩和に向け市内100円バスを実験、インターネットやiモードで交通システム（路線・ダイヤ）を検索できるサービス実施 = 「総合交通情報提供システム」のモデル実験
- ・旭川市： 実験運行された環状バスを定期路線に、また脱クルマに路面電車導入をという市民団体からの要望、観光振興のための循環バスを計画
- ・函館市： 市営バスの民営一元化（移管）市電との共通カード導入
- ・帯広市： コミュニティバス「オーバス」3ルートの実験運行（100円）や年末年始の深夜帰宅バス運行
- ・北見市： 高齢者・障害者向け無料バススタート
- ・千歳市： バス路線再編（現状4社が運行）を検討、交通ターミナル整備へ
- ・苫小牧市： 市営バス事業の改革検討、全区間100円バスをイベントとして実施、苫東地域でのフリー乗降運行実施
- ・恵庭市： 市内循環バス導入へ検討本格化・来年度試行決定
- ・音更町： コミュニティバスの実証運行
- ・白老町： 福祉バスの限定されていた利用者の拡大要望

((民))

- ・道南バス： 高齢者定期券「にこにこパス」を期間限定で発売
- ・函館バス： 函館大とスクールバス契約、100円バス（函館バス）循環路線設定、病院シャトルバスにおいても100円バス導入
- ・阿寒バス： 釧路への病院利用アクセス改善のため巡回路線へ再編・新バス停設置、道内初のiモード時刻表検索サービス開始
- ・くしろバス： 道東で初めてノンステップバスを導入、釧路高専と共同でiモードサービス導入
- ・北海道北見バス： 新型バス（中型ワンステップ・低床）導入
- ・各社： ラッピングバス（全面車体広告）開始

など

{ 以上道内地方紙他からの記事等をからの抜粋 }

なお、道外における先進事例については

- ・国土庁計画調査局総合交通課「PPG 地域交通ガイド Vol.5 中山間地域における小都市と周辺地域を結ぶ交通施策」(2000) に豊富な事例紹介あり

<http://www.nla.go.jp/keikou/soukou/soukou.html>

4 . 北海道における地方バス事業

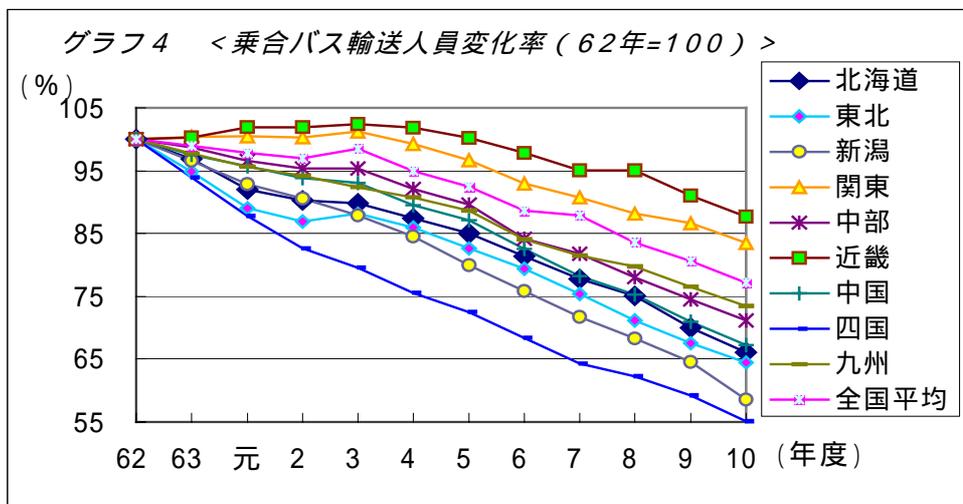
次に、事業者が置かれる状況を検証するため、本章では北海道の地方（乗合）バス事業の状況について概観する。北海道においては面積が広大な上に JR の廃線などあって公共交通に占める鉄道の割合が相対的に小さいことからバス事業の重要性が高いものとなっている。ところが、近年の急速な利用者減少がバス事業の存続を危うくするものとなっている。つまり、利用者減 運賃上昇 利用者減という悪循環に陥りつつあり、事業者の経営環境としては厳しいものとなっている。これらを以下の分析において確認してみる。

なお以下の分析においては、集計の単位は地方運輸局の管轄区域としており、具体的には下記の通り。

| | |
|--------|--------------------------|
| 北海道： | 北海道 |
| 東北： | 宮城、福島、岩手、青森 |
| 新潟： | 新潟、長野、山形、秋田 |
| 関東： | 東京、神奈川、千葉、埼玉、茨城、群馬、栃木、山梨 |
| 中部： | 愛知、静岡、岐阜、三重、福井、石川、富山 |
| 近畿： | 大阪、京都、兵庫、滋賀、奈良、和歌山 |
| 中国： | 広島、鳥取、島根、岡山、山口 |
| 四国： | 香川、徳島、愛媛、高知 |
| 九州・沖縄： | 福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄 |

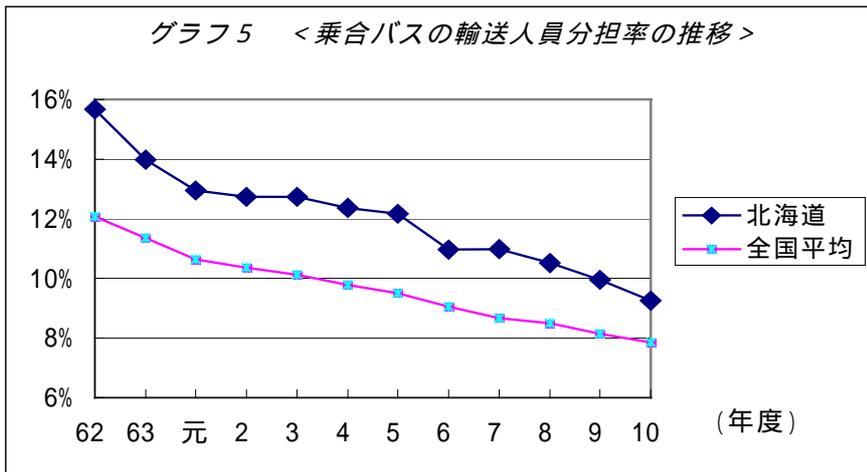
4 - 1 バス事業の状況：利用者動向

まず、グラフ 4 であるが乗合バスの輸送人員の変化率について昭和 62 年を 100 として示したものである。このグラフを見ると全国的に平成 3 年度以降バス離れが進んでおり、北海道においてはそのペースが全国を上回っていることが分かる。



(自動車輸送統計年報より作成)

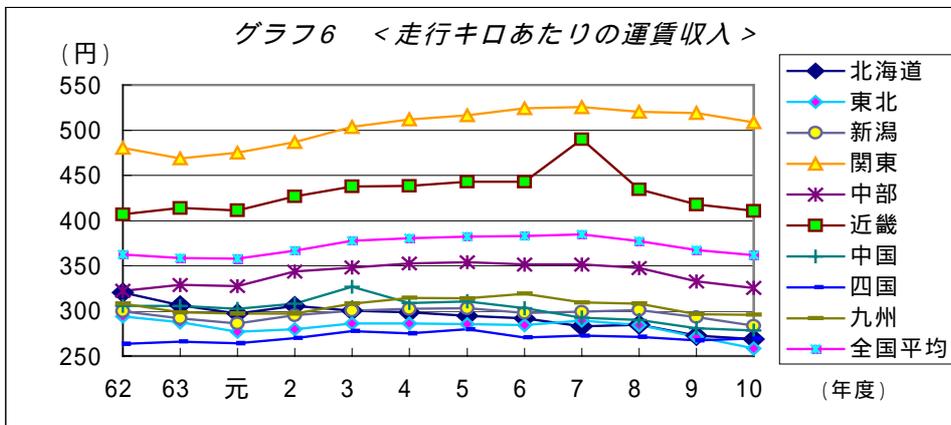
また、乗合バスの輸送人員分担率（グラフ5：乗合バス、貸切バス、鉄道、営業用自動車、自家用自動車の輸送人員総数における乗合バス輸送人員のシェア）の推移を見ると、北海道地域では輸送人員の落ち込み方が全国より大きくなっているのと比例するように、分担率の下がり方も大きくなっており、交通機関内での輸送人員シェアは低下傾向にあることがわかる。しかしその一方で水準自体は毎年全国平均値より高く推移しており、輸送の手段としては未だにその重要性の高さが窺える。



（自動車輸送統計年報、数字で見る北海道の輸送より作成）

注：交通機関の内訳：乗合バス、貸切バス、鉄道、営業用乗用車、自家用乗用車、なお乗用車に軽自動車は含まず船舶・航空は極小値のため除外

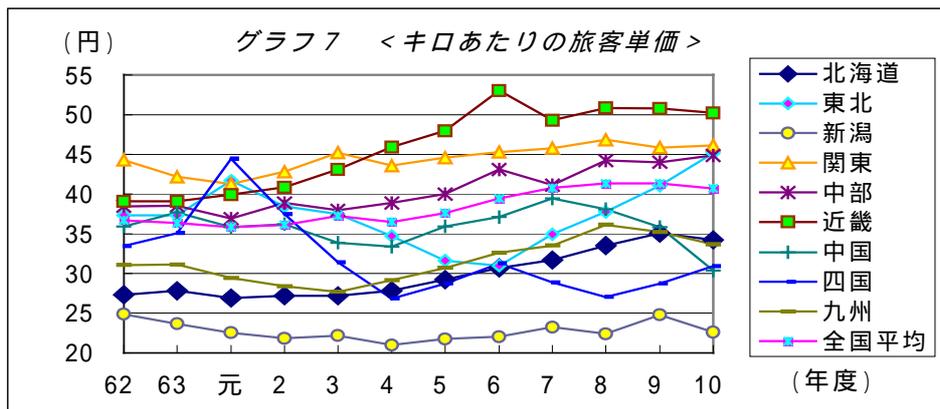
次に、北海道の乗合バス事業者の経営状態を収入の面から捉えてみたい。グラフ6は乗合バスの走行キロあたりの運賃収入を示したものであるが、北海道は全国に比べ低い水準で推移しており、しかも年を追う毎に全国値よりも差が開きつつある事がわかる。平成10年度の水準をみると、東北に続き低い数値となっており、収入の基盤は脆弱であることが窺える。



（自動車運送事業経営指標より） 当該事業営業収入 / 走行キロ で作成）

ここで示されている北海道におけるキロあたりの収入が低水準かつ年々低下している理由を、一人あたりの運賃が安い(旅客一人あたりの単価が低い)ことと利用者が少ない(乗車密度が低い)ことの二つの面から考えてみる。

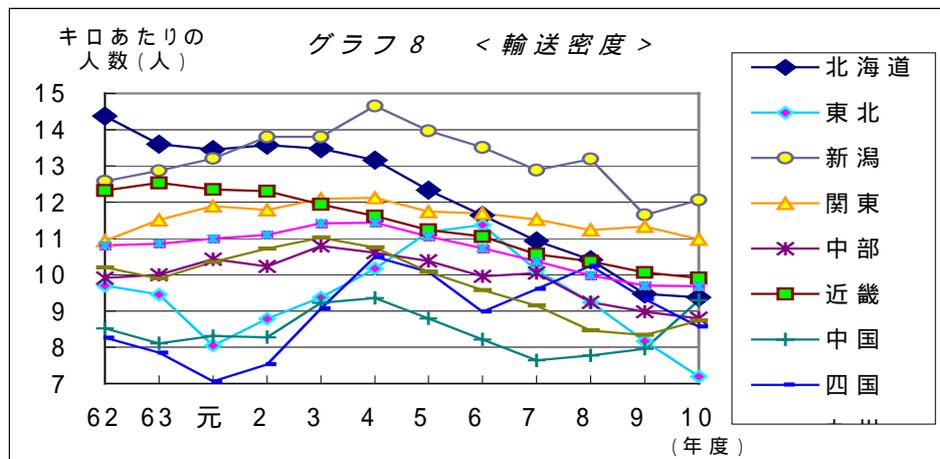
まずキロあたりの旅客単価をグラフ7に示したが、北海道は最近上昇傾向にあるものの全国値を下回っており、構造的に単価が低くなっている。



(自動車運送事業経営指標より 当該事業営業収入 / 輸送人キロ で作成)

注：輸送人キロの算出の際に求めた旅客一人あたりの平均乗車キロについては母数の異なる自動車輸送統計年報より算出した値を援用

一方乗車密度(輸送人キロ / 走行キロ)を示したものがグラフ8であるが、平成3年頃まで北海道は全国でも上位に位置していたがその後急速な減少が見られ、平成9年には全国平均より下回るまでに低下している。ここ10年余りでキロあたり人数が1/3程度減少していることになる。



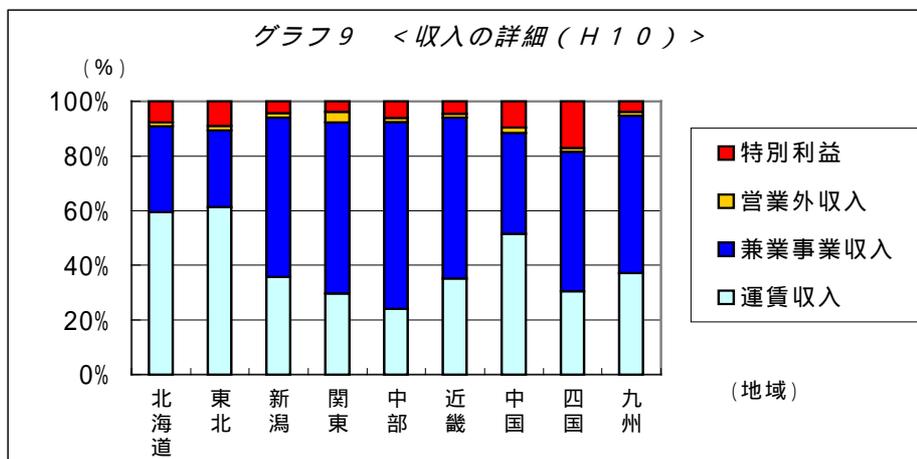
(自動車輸送統計年報より 輸送人キロ / 走行キロ で作成)

以上の結果から、収入面について確認すると、

- ・旅客単価が全国よりも低いために単位距離あたりの収入が低い
- ・旅客単価は上昇傾向にあるものの、輸送人員の減少により単位距離あたりの収入は減少といったことが推察される。

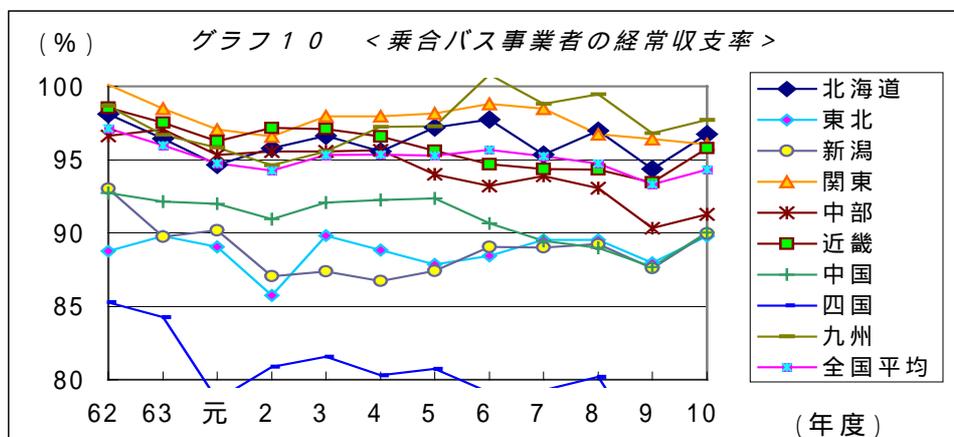
4 - 2 バス事業の状況：事業者収支動向

一方、北海道の乗合バス事業者自体の収入構造に関する特徴を表したグラフ9では、北海道の事業者は経常収入（毎年度経常的に得られる収入で全収入から営業外収入と特別利益を控除したもの）に占める兼業事業収入の割合が少なく、本来のバス事業に依存した収入構造となっており、現在のところ兼業部分から利益移転（内部補助）を行って収支を保つ余地は他の地域より少ないという特徴が分かる。



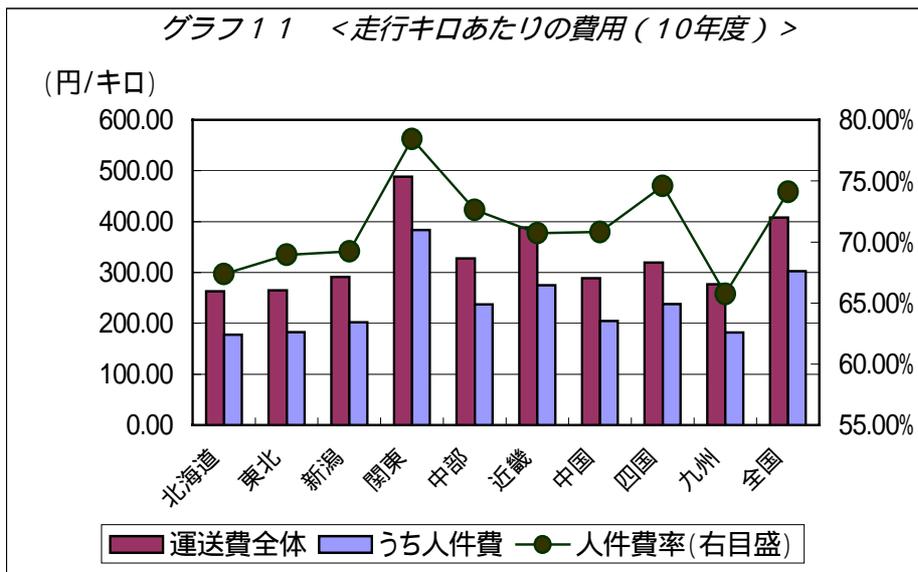
(自動車運送事業経営指標より作成)

次にバス事業者の経常収支率を示すグラフ10を見ると、ほとんどの地域の事業者は経常収支率が100%には達しておらず、バス事業自体が構造的に赤字であるということが分かる。



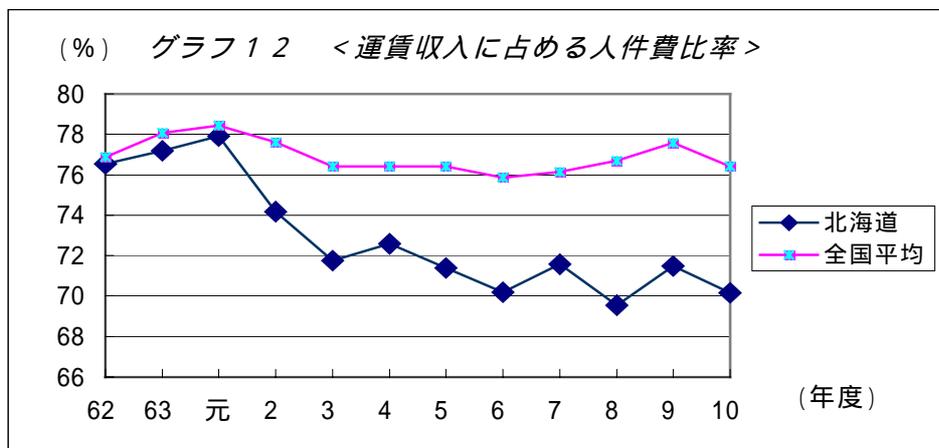
(自動車運送事業経営指標より 当該事業経常収益 / 当該事業経常費用 × 100 で作成)

バス事業のみで収支相償することは難しく、兼業部分による利益の内部移転や外部から補助金をうけることによってようやく企業の存続を図っている構造と言える。北海道についても同様で多くの事業者は赤字であるが、その推移を見るとさほど悪化していることはなく、むしろ全国平均より良いという結果となっている。これは北海道においては走行キロあたりの費用が人件費を中心に低い（グラフ11参照）ことから、運賃収入の低さをカバーするだけの経費削減が進んでいるためと推察される。



（自動車運送事業経営指標より作成）

ここで費用の太宗を占める人件費に着目して推移を検証する（グラフ12）と、まず運賃収入に対する人件費比率の年推移を見ると全国的に7～8割で推移している事がわかる。その中で北海道を見ると、当初は全国平均に近いものの、その後は低く推移しており、全体としても全国平均値から乖離してきている傾向が見られる。



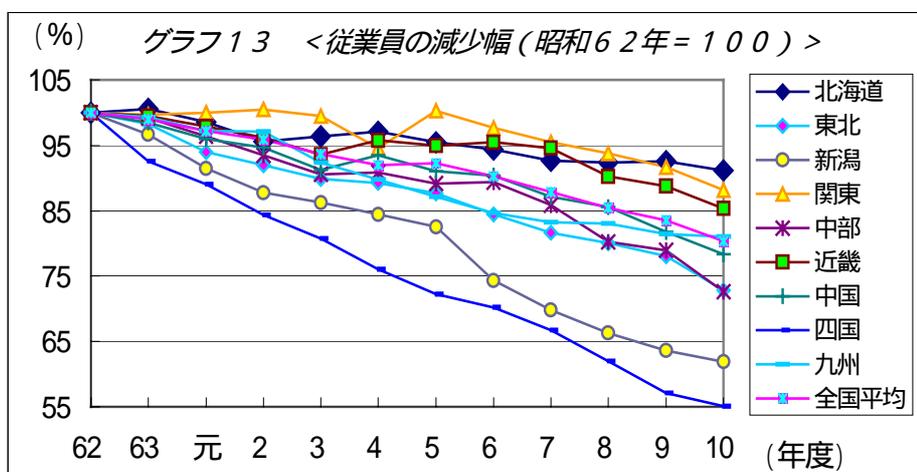
（自動車運送事業経営指標より作成）

以上のことから北海道地域の乗合バス事業者は人件費によるコストダウンを先行的に実施してきていることがわかったが、その方法については一般的に次の理由によるものが考えられ、それぞれについて順に確認する。

従業員の減少

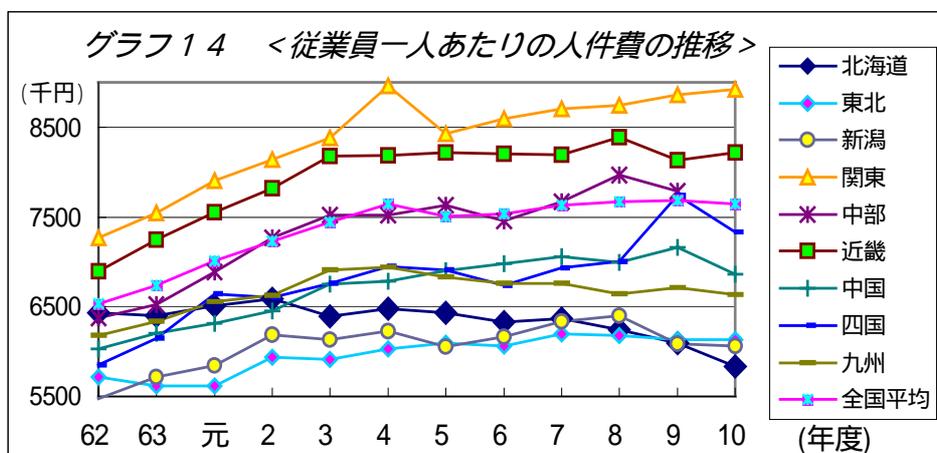
一人あたりの給与単価の引き下げ

まず従業員の減少幅についてみると、グラフ13のようにここ10年程度の間、北海道は他地域に比べて従業員の削減が進んでいない。



(自動車運送事業経営指標より作成)

次に従業員一人あたりの人件費の推移(グラフ14)を見ると、他地域がほぼ横這いである一方で北海道地域では平成2年頃の早い時期から下落に転じており、最近はその下落幅も大きくなっていることに加え、その水準も最低レベルにあることがわかる。



(自動車運送事業経営指標より作成)

従って、北海道の乗合バス業界の費用構造の特徴として雇用の大幅な削減は避けつつ従業員の人件費を中心に費用抑制を進めるという構造になっていることが推察される。つまり「北海道では、旅客1人の単位距離あたりの収入は改善傾向にあるものの、急激な乗車人員の低下により、運賃収入は年々減少してきている。しかし一人あたりの人件費を中心に経費を抑制することによって収支を補っている状況にある。」と考えられる。

4 - 3 まとめと今後の見通し

北海道のバス事業については、利用者減少がつづく中で、収支面における事業者のコスト削減努力もあって事業からの撤退という事態には今のところ至っていないものの、北海道のバス事業者については市場規模の割には数が多く（事業者数は全国400余りに対し道内38と1割弱に対して営業収入は全国の5%程度）また一方で従前から他の事業でバス事業の赤字を補填するいわゆる内部補助の仕組みが他の地域よりは弱いという特徴を有している。にもかかわらず、さほど経常収支率が悪くない状態を可能にしているのはバス事業のコストの多くを占める人件費を中心に経費を抑制していることにある。これまで北海道においては人員カットよりも給与水準を下げることに重点を置いて対処してきている（cf. 英国の規制緩和後の推移と類似：15%の従業員カットだが、非運転手での削減は40%に達する一方で給与は全産業の伸びに対して減少）。すなわち事業基盤が相対的に弱く、手をつけることのできるコスト削減は既に概ね実施してきていることも相俟って、今後さらに需要の減少が続く場合には事業もしくは路線の撤退に直結することが容易に予想される。そこで事業維持のためには補助金の投入が必須となり、またこれまでのような補助の仕組みではその水準が急速に増加することが予想される。従って行政サイドでは、地域の足を守るための補助金の増加を少しでも抑制するためにバスの利用者を増加に転じる仕組み作りを行っていくことが必要になってくると思われる。

5 . 自治体が関与した地域の足を確保するための様々な取り組み

本章では自治体が地域の足を確保するために積極的にバス事業に関与している事例として道内外における具体的な取り組みについて紹介したい。なお、行政が地域の足の確保のために取り組んでいるバス事業は全国各地に数多く見られるが、ここでは民間事業者との協力の仕方に焦点を置きながら以下の6つの事例（詳細は後記「参考」を参照）を取り上げ、経緯やその方法、問題点について見て行くことにしたい。

北海道穂別町 = 「生活の足」の確保のために役場内の担当部課が横断的に検討を重ね、民間事業者と協議し(1)運営子会社を設立、(2)他市町とを結ぶ幹線と町内路線を分担するなどによって費用を抑えて町営バス事業を民間委託している事例

北海道栗山町 = 民間事業者の撤退を受けて「生活交通確保」のために町営バス事業を行っているが、様々な補助金や運行計画の立案・実施など窓口を一本化することで効率的な運営体制を整え、加えて新型の中型バスを導入することで利用者のサービス向上にも努めつつ民間委託を行っている事例

奈良県十津川村 = 学校統合により以前から村営で行っていたスクールバスを活用することで民間事業者が撤退する村内の支線部分を村が運営し、民間事業者は幹線の運行維持と支線の運行を受託するという分担調整を行うことで村内のバス事業を維持している事例

群馬県館林市 = 民間事業者が地域から全面撤退したため一旦はタクシー料金補助で対応を図ったものの、効率性の問題や住民からのバス復活の要望もあって行政主体でバス事業を再開し、最近では当市同様に路線バスが無い近隣の町と連携を強め路線拡大を予定している事例

大分県宇佐市・安心院町 = 行政側の福祉対応のための輸送ニーズを民間事業者の運行の合間を活用するという効率的な対応で公民が協力して福祉バスを民間委託している事例

島根県安来能義広域行政組合 = 民間事業者の地域からの全面撤退に対応するために従前から結びつきの強かった近隣自治体が広域行政組合という形で全面的に協力して独自にバス事業を行っており、運営についても3市町に跨る広域的な路線を一括して民間委託している事例

5 - 1 取り組みに到った背景と検討プロセス

地域の多くは、生活交通の基盤を守る、交通弱者への対応など、高齢化を踏まえた福祉政策の一環としてバス事業の導入を進めている傾向が窺われる。また事業化の契機として、住民からの直接意見や、各自治体の首長の判断（公約）に基づいて実施されているところが多くなっているが、路線バスの縮小・撤退が直接の要因となっているところもあり、大きく分ければ自治体側が先手を打って自発的に実施する場合と、必要に迫られて行っている場合とが存在する。

事業を実施するにあたっては、まずほとんどの自治体では単独で事業を行うことを前提として話を進めているが、経済・文化的な結びつきの強い地域、高齢者が多く福祉医療施設が行政区域を越えて必要となっている地域などでは、広域的に連携した運営を行う方が効率的と考え、各自治体が協力の上検討を進めている例もある。その場合、運行を行う主体としては自治体そのものが共同運行という形で進めるものの他、参加自治体で構成された行政組合が中心となって進めていくものも現れ始めている。

いずれの場合においても新たに税金を投入する場合はほとんどとなるため地域住民の理解が重要となってくるが、事業を始めるに当たっては行政側の検討が進められる中で必ずしも住民との話し合いを行っていないところもある。時間的制約（民間事業者の撤退に対応する場合など）から急遽バスの導入を行わなければならない住民と話し合う時間が無かったところもあるが、自治体側としては結局住民全ての意見を反映させることは難しいと考えているため、行政側だけで実施方法の検討を行っているところも多い。しかし、実際にバスの運行を開始すると住民からの要望が出てくることが多く、契約期間の更新までの間に何らかの形でそうした要望を検討するような機会を設けるところも出てきている。

また運営を決めた後、行政サイドは事業を運営していく上で最も効率的な運営方法についても検討を行うことになるが、まず費用の面では自治体自身が直営で事業を実施する場合と民間事業者への委託により行う場合とで試算を行うと、ほとんどの自治体が委託により事業を実施する方が安く出来るという結果になっているようである。しかしながら、実際には事業者との間には委託料金の考え方などに大きな乖離が生じている場合もあり、そうした溝を埋めるべく事業者と協力を図り、例えば地域にバス事業専用の会社を設立し人件費の抑制に努めるなど、費用を低く抑える仕組みづくりも行った上で委託をしているところも見られる。また、新規事業者へ委託を行った場合など、安全面についても様々な角度からの検討が必要となるが、この点では行政サイドとしては、運行をノウハウのある民間事業者に任せの方が良いと考えている傾向が強いように思われる。

5 - 2 実施方法

以上のようなことから、バス事業の実施に際しては事業を民間事業者に委託した上で行うところが多くなっているが、行政サイドもバス事業を行うにあたり補助金や企画運営・道路管理などの窓口を一本化し、効率的な補助金の運用を行うことなど、自治体の負担を抑制するように試みる傾向が強くなってきている。

一方、実施方法の具体的な中身については、自治体が有料で運行しているバスには公共の福祉のため自治体が自主的に運行を行っているもの（道路運送法80条によるもの：白ナンバー）と乗合事業者では路線維持が困難なため貸切事業者のバスを借り切って、そのバスを路線バスとして走らせるもの（道路運送法21条：緑ナンバー）とに分けられるが、21条には必ず二種免許が必要であるため費用の増加が避けられず、また路線の認可に手間が掛かる等の理由から、多くの自治体が80条によるバスを走らせていたが、最近では委託料自体の低下や委託料を低く抑えるスキーム作りが考えられてきており、専用に車両を購入し事業者に貸与・譲渡したり、路線やダイヤの設定に主体的に関与するといった80条バスとあまり変わらない形での21条バスが増えてきている。

利用者が支払う料金については、運行距離が短いところでは1回の乗車で100円や200円といった単純な設定を行っている自治体が多く、利用者にとっては分かりやすいものとなっている。中には路線を乗り継ぐ場合にも一乗車と見なして利用できるものがあるなど、地域の住民の足となるような工夫作りがなされている。

民間事業者との契約については、地方自治体のバス事業の場合入札よりは随意契約で行われることが多いようである。安全面を考えると価格だけで決定してしまうことは危険であるという考えが根底にあるものと考えられる。このことから一部の自治体では公募プロポーザル方式に近い形（見積もり合わせ+安全面のヒアリング）で決定しているところも見られる。契約期間は多くの自治体では単年度契約としているが、事業者の参入しやすい条件を作るという意味で、複数年度で行う方が良いと考える傾向も出てきている。その他行政サイドでは地域での雇用効果も狙って地元からの採用を契約に際して交渉条件とするところも多い。

実施に際しては多くの自治体が低廉なサービスを提供するなかで既存の他の民間事業者との調整が一番のネックとなっている。民間との競合区間では路線の設定が難しいといったことや、料金水準についても交渉しなければならず実施までに時間が掛かるといったことが挙げられる。この点は行政サイドが必ずしも事前にこうした調整を予測できていなかったために時間的制約などから障害となっていたようだが、今回の規制緩和以降はこうした調整も必要無くなるものと思われ、今後については問題とはならないであろう。また、

民間事業者が撤退を決定してから行政で事業を始めるまでに十分な時間が無く、住民や関係者との意見交換が出来なかったため事業実施後に多くの苦情が寄せられたケースがあることは規制緩和後の仕組みづくりのヒントになる。

5 - 3 実施後の経過と問題点

バス事業を福祉政策の一環と位置付けて低廉な価格でサービス提供しているところが多いが、やはり赤字となっているところが多いが、以前より利用者は伸びているところが多い。これは、本数が増えて便利になったこと、料金体系が単純化され判りやすくなったことに加え、路線の組み替えを行ったことによりバスが住民の生活にあった体系となったことなどが要因として挙げられる。また、お年寄りの外出の機会が増えるなど、福祉面での副次的効果を評価しているところもある。

以上のように最近では、住民の福祉向上と共に税金の効率的な投入を考えて、様々な実施の方策を実行し、成果を上げているところも多いものの、一部の地域では依然事業を実施するにあたってはまだまだ問題点を多く抱えている場合があり、本当の形での効率的なバス事業を行うことが出来ていないところもある。ここではその障害となっている問題点を具体的事例等から抽出し、列挙してみたい。

< 構造上の問題 >

- ・住民のニーズを吸い上げる仕組みづくりが十分でない
- ・行政サイドでスクールバス・福祉バス・路線バスを所管するセクションが異なっているため、補助金や運行体制をミックスした形でのバス運行の検討が難しく、取り組みが限定的になってしまっている
- ・行政サイドが公営バスやスクールバス運行の経験を持ち、加えて事業実施への既存事業者の協力などの前提条件が整わないと実行が難しい
- ・各自治体で交通を管轄する専門の部課がない為、例えば街づくりと連携させるといった総合的な見地からのバス事業を行うことが難しい
- ・公共交通に関する考え方や財政事情など、自治体間に格差があるため、広域的・一体的な取り組みが難しい

< 運営の問題 >

- ・福祉的な観点から運行しているため運賃を低めに設定せざるを得ないことや景観上の問題から広告（車両全面広告など）が出来ず収益性の向上が図られない場合がある
- ・福祉などの目的を統合して運行するバス事業の場合、スクールバスや福祉バスなどの都合が優先になるため路線バスのダイヤが柔軟に設定できない
- ・民間事業者の協力を得ながら運行を行うと、契約を更新する際に人件費の上昇を必ずしも

抑制することができていない場合がある

これまで見てきたように、特に地方部については、地域が一体となり交通弱者への足、ひいては地域の足を支えていくための取り組みが多く見られるが、上記のような課題も残っており、より効率的に事業を行うためには住民ニーズを取り込む方法を含めた新たな仕組み作りを行うことが必要となつてこよう。

参考 <本章で取り上げた事例の紹介>

北海道勇払郡穂別町 「ふれあいバス」

～民間事業者と協議の上、子会社設立などで費用を抑えて委託を行った事例～

穂別町概要

- ・北海道南部、胆振支庁管内に位置
- ・人口密度 7.3 人 / km² (人口 4 千人、総面積約 550 平方キロ)
- ・高齢者人口比 25.7% (北海道全体では 17.7%)
- ・旧国鉄富内線が町内を運行していたが、昭和 62 年に廃止され、現在は代替バスが運行中

「ふれあいバス」の概要

実施経過

- ・過疎化、高齢化が進行していたことにより、「生活の足」の確保が町としての行政課題であり、町長も福祉充実のために「生活の足」を確保することを公約
- ・このことから穂別町では平成 7 年度より庁内横断的に検討を重ね、その中で町民利用が主としたコミュニティバス「ふれあいバス」の運行を計画
- ・既存の路線バスは他の町村とを結ぶ「幹線路線」、「ふれあいバス」は町内の集落と穂別市街を結ぶ「町だけのゾーンバス」と位置づけ、機能の分担を明確にした上で、平成 10 年 4 月 1 日より運行がスタート

事業内容

- ・「ふれあいバス」として町内に 5 つの路線を設定
- ・車両は事業者の所有となるが、購入に対しては町が補助
- ・町からの委託を受け、運行は全て地元の貸切バス事業者 (どうなん交通：道南バスの子会社 = 21 条による貸切免許取得)
- ・車両は中型 (36 人乗り) 1 台、マイクロバス (29 人乗り) 2 台、ミニバス (15 人乗り) 1 台で運用
- ・65 歳以上は無料、スクールバスとして利用する小学生～高校生は無料、その他有料



～特記事項～

- ・5 路線のうち、2 ルートはどうなん交通の貸切バス (小中高校生と 65 歳以上の人のみが利用可能) として運行
- ・路線上ではフリーに乗降可能

北海道夕張郡栗山町 町営バス

～ 様々な補助金や運行計画の窓口を一本化し、町営バスの運行を行っている事例～

栗山町概要

- ・北海道中央部、空知管内に位置
- ・人口密度 72.7 人 / km²
(人口 1 万 5 千人、総面積約 203 平方キロ)
- ・高齢者人口比 24.3% (北海道全体では 17.7%)
- ・町内を JR 室蘭線が運行中



栗山町営バス概要

実施経過

- ・平成 2 年、民間バス会社の撤退を期に、「生活交通確保」のため町営バスの運行を開始
- ・当初は役場と周辺部を結ぶ 2 路線の設定
- ・その後民間バス会社の路線廃止拡大に伴い、平成 10 年 4 月より路線を再編したうえで再スタート
- ・70 歳以上には一定額までの民営バス利用券を配布していたが、地域間の利便性の差に配慮し、再スタート共に見直し
- ・平成 10 年 10 月に運輸省の指定を受けて中型ノンステップバスの実用化モデル運行を開始

事業内容

- ・町内 8 路線の設定があり一部は市内循環型
- ・ほとんどの路線で街中を通って病院、役場、福祉センターに立ち寄るルートを設定
- ・町は道路運送法 80 条の許可による運行
- ・車両は大型 (69 ~ 51 人乗り) 6 台、中型 (29 人乗り) 1 台の計 7 台で運用
(内 4 台はスクールバスとして購入したもの)
- ・車両、設備は町が所有
- ・運行は民間事業者 (地元タクシー事業者) に委託
- ・料金は大人 200 円、子供 100 円、スクール利用及び 70 歳以上無料

～ 特記事項～

- ・民間路線と競合する区間では原則として乗車不可
- ・路線増加に伴いスクールバスを活用、スクールバス、福祉バス、路線バスの要素をミックス
- ・再スタートに伴い、町営バスに関する補助金、企画、運行の窓口を一本化
- ・民間と競合するため町営バスの設定自体が無い地域では町営バス料金と民間バス料金の差額を町が負担

奈良県吉野郡十津川村 村営バス

～ 民間事業者と協力し、分野調整を図った上で村営バス維持に努めている事例～

村の概要

- ・紀伊半島ほぼ中央部に位置、村内はほぼ山岳地帯
- ・人口密度約 7.5 人 / km²
(人口約 5 千人、総面積約 672 平方キロ { 奈良県の約 1 / 5 = 日本一大きな村 })
- ・高齢者人口構成比 33.9% (奈良県全体では 16.2%)、過疎化・高齢化が進む
- ・鉄道はなし、以前より公共交通はバスのみ

村営バス概要

実施経過

- ・以前より民間事業者 (奈良交通等) が幹線 (国道) 及び村内の一部の支線で路線バスを運行
- ・一方昭和 35 年以降人口減少により学校統合が進んだため村としては数十台のスクールバスを導入
- ・村内の交通機関は幹線と、一部の地域の支線のみであったため、スクールバス沿線の住民がスクールバスの一般利用を要望
- ・昭和 50 年 11 月よりスクールバスとの供用により村営バスのサービス開始 (村独自で運行)
- ・昭和 55 年 10 月より他都市を結ぶ幹線部分を既存の事業者、村内路線を村営バス (既存事業者に委託) とするよう事業者と連携して再編

事業内容

- ・村営バスとして村内に 16 の路線を設定
- ・村は道路運送法 80 条による許可を取って事業実施
- ・村営バスの運行は民間事業者 (奈良交通) に委託
- ・車両は 18 台 (46 人乗り～ 8 人乗り : 8 人乗りは予備車) で運用、所有は村だが整備は事業者が担当
- ・バスは有料、スクールで使用する児童、生徒のみ無料、距離により運賃は変動



～ 特記事項～

- ・国道以外の場所では自由に乗降可能
- ・奈良交通との競合区間では双方どちらの乗車券でも利用可能
- ・収入源確保策として、広告、小荷物の取り扱いも併営

群馬県館林市 路線バス

～ 民間による路線バス撤退の後、住民からの要望により自治体のバスとして復活した事例～

館林市概要

- ・群馬県南東部に位置
- ・人口密度約 1 2 9 1 . 3 人 / k m²
(人口約 7 万 8 千人、総面積約 7 0 平方キロ)
- ・高齢者人口構成比 1 6 . 6 %
(群馬県全体で 1 7 . 9 %)
- ・市内を東武鉄道伊勢崎線が運行中



路線バス概要

実施経過

- ・東武バスが当市の他、付近の市町村の路線バスを運行していたが、昭和 6 1 年に全面撤退
- ・それに伴い、当市では昭和 6 2 年より路線バスが廃止された付近の 7 0 歳以上の住民を対象に交通弱者の足の確保を目的として緊急暫定的にタクシー料金補助を開始
- ・その後、市民からの要望により庁内で検討の上で平成 5 年からバス路線の無い近隣市町（板倉町、千代田町）と連携した形で、路線バスの運行をスタート

事業内容

- ・4 つの路線を設定、3 ルートは他の町へ運行、1 ルートは市内巡回路線
- ・全ての路線で館林駅が中心、一部の便は病院へ直通
- ・各市町村からの委託を受け、運行は地元観光貸切バス事業者（もともとタクシーが中心：道路運送法 2 1 条による貸切免許取得）
- ・車両はマイクロバス（低床車 = ワンステップ、ノーステップ）5 台で運用、1 台は総合福祉センターのバスを活用
- ・車両は事業者が所有するが、購入に対しては市、町が補助
- ・料金は一律大人 2 0 0 円、大学生以下及び 6 5 歳以上一律 1 0 0 円

～ 特記事項～

- ・乗り継ぎ制度を採用
- ・板倉町、千代田町とは走行距離按分で運行費を負担
- ・平成 1 3 年 7 月からは新たに 3 路線の運行を開始予定
- ・一部区間でフリー乗降可能

大分県宇佐市僻地患者輸送バス・大分県宇佐郡安心院町通院福祉バス

～自治体が行う福祉目的のバスを既存事業者の運行の合間を活用して全面委託している事例～

宇佐市・安心院町概要

- ・宇佐市、安心院町共に大分県北部に位置，
- ・人口密度 宇佐市 283人 / km² (人口約5万人、総面積178平方キロ) 安心院町 59.3人 / km² (人口約8千7百人、総面積147平方キロ)
- ・高齢者人口構成比 宇佐市 23.9%、安心院町 32.4% (大分県全体では 21.3%)
- ・宇佐市にはJR日豊本線が運行、安心院町は鉄道の運行無く公共交通はバスのみ

宇佐市僻地患者輸送バス・安心院町通院福祉バス概要

実施経過

<宇佐市>

- ・路線バスの減少により市では従来から福祉対策として、僻地患者輸送業務を市独自で実施
- ・しかしながら、町の職員による運行により経費が増加したことから行革の一環として委託に切り換え

<安心院町>

- ・町長の福祉政策の一環として平成6年より検討
- ・経費を勘案し委託により事業がスタート



事業内容

<宇佐市>

- ・4地域を対象に運行、1地域週に往復1便、ルートは指定地域から市街地内(病院)
- ・運行は民間事業者(高田観光バス:大分交通子会社)へ車両を含めて全面的に委託
- ・車両は民間事業者(高田観光バス)の中型を使用、当社は一般の路線バスの合間を活用して運行
- ・料金は無料(指定された地域の住民のみ利用可)

<安心院町>

- ・6地域を対象に運行、1地域週に往復1便、ルートは指定地域から市街地内(病院)
- ・運行は民間事業者(高田観光バス:大分交通子会社)へ車両を含めて全面的に委託
- ・車両は民間事業者(高田観光バス)の中型を使用、当社は一般の路線バスの合間を活用して運行
- ・道路が狭隘で民間のバスが走行困難場所については自治体職員が自治体所有の車両で運行
- ・料金は無料(指定地域の70歳以上、及び身障者のみ利用可能)

島根県安来市、同県能義郡広瀬町、伯太町 「イエローバス」(広域生活バス)

～ 広域行政組合が主体となって、自治体を跨いだ広域バスを運行している事例～

安来市、広瀬町、伯太町の概要

- ・島根県東部に位置、3市町は経済・文化的な結びつきが強く、県を隔てて隣接する米子市との結びつきも強い
- ・圏域人口密度約109.5人/k㎡(圏域人口約4万6千人{安来市約3万人、広瀬町約1万人、伯太町約6千人} 圏域総面積420平方キロ{安来市約120平方キロ、広瀬町約204平方キロ、伯太町約96平方キロ})
- ・圏域高齢者人口構成比24.7%(安来市22.7%、広瀬町29.7%、伯太町26.8%)
(島根県全体では24.5%)
- ・安来市にはJR山陰線が運行、他の2町はバスのみ



「イエローバス」概要

実施経過

- ・当地域はもともと一畑電鉄がバス運行を行っていたが赤字拡大により平成11年度で全面撤退することを決定
- ・3市町はその打診を受けて、協同でその後の生活交通について検討
- ・広域のメリットを生かし安来市、広瀬町、伯太町は3市町が構成する既存の一部事務組合(保健衛生に係わるもの)を活用して広域生活バスの運行を決定
- ・その後既存の一部事務組合を安来能義広域行政組合へ組織変更し、平成12年4月より路線バス事業をスタート

事業内容

- ・路線は3市町に跨る15路線を設定、一部は県境を越えて米子駅まで乗り入れ
- ・組合は道路運送法80条の許可を受け運行を開始
- ・運行は民間事業者(大新東:車両運行管理請負業)へ委託
- ・車両は行政組合側で所有、小型マイクロバス6台、中型バス15台、大型バス1台の計22台
- ・料金は一律200円、但し米子方面の日の丸自動車との競合区間は150円加算、小学生は半額、それ以下は無料

～特記事項～

- ・各市町の負担は、おおよそ安来市50%、広瀬町30%、伯太町20%(走行距離按分)
- ・一部事務組合による広域バスの共同運行は全国初

6 . バス事業の規制緩和先進国 英国における規制緩和後の推移

6 - 1 英国のバス事業規制緩和

英国では日本に先立つこと約 20 年、1980 年からバス事業に関する規制緩和を開始している。1985 年の法の抜本改正などによる第 2 段階において路線バス事業に関する規制緩和を本格的に実施したが、ロンドンとそれ以外の地域で異なる方法を採用した（但し、これは都心部と地方部とで区分して行われたのではなく別の事情からである）。まずロンドンを除くほとんどの地域においては、日本で実施されようとしている規制緩和同様に原則参入・撤退の自由が認められた（路線毎の商業登録制）が、参入が無かった部分においても地域が社会的に必要と認めた路線については競争入札を経て補助金を地方から出すという形で維持が図られている。基本的な考え方は競争原理の直接導入による事業効率化・公的支出削減であるが、以下のように英国バス白書にてその背景が示されている。

参考 <英国の「バス」白書より>

「公共交通が大きなシェアを得るためには、コスト上昇 運賃上昇 サービス低下という悪循環から緊急に抜け出せる新しい手段が求められる。バス事業の将来が利用者とさらに納税者全般に大きな負担を強いることによつてのみ開かれるという幻想は捨てなければならない。競争によつて低運賃 新サービス 乗客増加という機会を作り出すことができる。この大きな効用を得るためには中途半端な手段は許されない。基本的な安全規制や社会的要請に応えるという枠組み以外で企業化や効率性を阻害するものは取り除かれなければならない。」

（英国 1984 年の交通白書 1 - 12 段落）

この方式のもとでは二つのタイプの路線が併存することとなっている。一つは補助金の入らない自由登録路線で、ここでは運賃・路線設定・ダイヤのいずれにも制約が無く同じ路線をいかなる異なった事業者が運行することも可能であり、路上での競争（オンロードコンペ）が発生する。一方で市場では供給されないサービスを地方が必要と認める範囲で補助をする路線も存在する。ここでは地方自治体が運賃・路線・ダイヤのみならず車両サイズなども特定した上で路線の運営権を競争入札にかけた結果、落札事業者には一定期間の独占的運営権と補助金が与えられる。この入札にはどの事業者も参加することが可能であることから、路上ではない競争（オフロードコンペ）が発生する。

一方でロンドンにおいては、公的な地域交通マネジメント機関（当時は国の一機関であった LT {London Transport}、現在の TfL {Transport for London}）が運賃及び運行をすべてコントロールした上で路線毎に運営者を入札する方式を順次導入したため、上記のようなオンロードコンペは発生しないものとなった。

6 - 2 規制緩和後の推移

それぞれの地域における規制緩和後の推移を比較すると、自由化を進めた地域（ロンドン以外）においては、短期的には利用率の比較的高い路線を中心に競争が発生したことや補助金に関する入札による競争によってコスト低減が進んだが、その効果のほとんどは補助金抑制で吸収されてしまった。その結果、利用者にとっては運賃が上昇する一方で見合ったサービス向上が無いどころか逆に不安定・不統一なサービス供給などサービス低下（他にも競争だけを追求するとバス車両の更新が遅れるなど）に直面しており、結局のところバスの利用者増加にはつなげていない（表1および表2参照）。

表1 <規制緩和後のロンドンを除く地域における諸比較（車両走行キロ、運賃インデックス、政府補助金：‘public transport support’に分類されるもののみを含む）>

| | 車両走行キロ (百万) | 運賃インデックス (1995年 = 100) | 政府補助金 (百万 £、96年度価格ベース) |
|-----------|----------------|---------------------------|---------------------------|
| 85/86 (a) | 1804 | 83.3 | 563 |
| 96/97 (b) | 2351 | 103.4 | 229 |
| (b)-(a) | 547 | 20.1 | -334 |
| 変化率 | 30% | 24% | -59% |

(Bus and Coach Statistics Great Britain 1996/97 より作成)

また中長期的には大規模事業者がマーケットパワー（情報格差・規模の経済）を行使して独占状態へ収束する傾向にあり、一定のシェアを確保した後に自由登録路線を補助金路線に転換するなどして従前より補助金獲得を目指す姿勢が伺われるようにさえなっていると言われている。

表2 <規制緩和後の英国における地域別の利用者数増減比較> (百万人)

| 地域 | ロンドン | イングランド都市圏 | その他イングランド | 英国全体 | ロンドン以外の英国 |
|-----------|------|-----------|-----------|-------|-----------|
| 85/86 (a) | 1152 | 2068 | 1588 | 5641 | 4489 |
| 96/97 (b) | 1242 | 1247 | 1269 | 4355 | 3113 |
| (b)-(a) | 90 | -821 | -319 | -1286 | -1376 |
| 変化率 | 8% | -40% | -20% | -23% | -31% |

(Bus and Coach Statistics Great Britain 1996/97 より作成)

逆に自由化という規制緩和を行わなかったロンドンにおいては、運賃の上昇はあるもののオンロードコンペが発生しないためサービスの混乱がないままこれまで推移し、円滑に政府補助金を減少させることに成功している。ただし、事業者間には違った形での競争（オ

フロードコンペ)が導入されたため、自由化地域ほどではないが相当程度のコスト削減が達成され、さらには利用率の減少に歯止めがかかり、近年は反転する状況にさえある(表2および表3参照)。

表3 <規制緩和後のロンドン地域における諸比較(車両走行キロ、運賃インデックス、政府補助金: 'public transport support' に分類されるもののみを含む)>

| | 車両走行キロ (百万) | 運賃インデックス (1995年 = 100) | 政府補助金 (百万 £、96年度価格 ベース) |
|-----------|----------------|---------------------------|-------------------------------|
| 85/86 (a) | 273 | 74.1 | 229 |
| 96/97 (b) | 342 | 102.2 | 25 |
| (b)-(a) | 69 | 28.1 | -204 |
| 変化率 | 25% | 38% | -89% |

(Bus and Coach Statistics Great Britain 1996/97 より作成)

これは総合的かつシンプルな各種チケット(1日や1週間単位の地域共通券など)の販売や情報を含めたサービス提供を一纏めに行うことで利用者のニーズに応えたことがその成功要因の一つと考えられており、総合的な交通管理や従前ほとんど行われてこなかったマーケティング(英国では規制緩和時にバス事業の全体経費のうちで1%にも満たない支出しかなされなかった)の重要性を示唆していると言えよう。

英国の経済学者の中にはこのロンドンの競争的な規制の仕組みを評価するものも多く、「入札市場のほうが自由市場よりも競争性が高い」と評されており(Banister 1997, Mackie and Preston 1996 他)その後ブレア労働党政権のもとで規制緩和地域においてロンドンの要素を入れた形で新しい交通政策(New Deal for Transport : Better for Everybody)が展開されつつあることにつながっている。

ロンドン以外の地域では自由登録路線が利用者にとっての無用な競争によってサービス低下などの問題を発生させているのみならず、自由登録路線と補助金路線が混在することによっても問題が生じていることにも留意が必要である。例えば福祉的な観点から地方自治体がサービス向上を図ろうとしても自由登録路線には補助をすることができなかつたり、自由登録路線で大きなシェアを取っているところが有利な地位で補助金路線での入札を進めることができたり、また自由登録路線が頻繁に変更されるとそれに関連して補助金路線の再入札が必要となるなど管理コストも高くなる、などの問題が挙げられている(Mackie and Preston 1996)。またその他にも当初補助無しで運営されていた路線から事業者が撤退した後新規参入事業者が無い場合に、事態が生じることに対応することが現実的かどうかなど、自由化と補助金の併存は様々な問題を生じ得るのである。

6 - 3 日本の規制緩和との類似

英国では 補助金の大幅カット 参入撤退規制・料金規制の撤廃 公的企業の民営化・自治体からの分離独立化の3つが同時に進められたこと、そもそも公共交通におけるバスの位置付けが高い（鉄道が弱くバスへの補助金の水準がそもそも桁外れに大きい）こと、さらには規制緩和地域と別の規制を行うロンドンが併存することなどに留意すれば、そのまま英国の規制緩和後の推移を日本に適用できるとは勿論考えるべきではないものの、日本の規制緩和の概要は前述の二つのケースのうちロンドン以外の自由化地域に近いものと捉えることができ、第2章で地方部・都市部と分けて考えた問題点以外にも前節で述べた自由化路線と補助金路線の併存といった課題など検討すべきことが多くあることが推察される。

英国の規制緩和後の推移を参考にすると、直接競争が発生すると思われる都市部でさえも短期的にオンロードの競争が発生したものの結局既存事業者もしくは大手の事業者が生き残る形で競争は収束しており、需要密度の低い地方部においては多くの場合マーケットパワー（情報格差・規模の経済）を行使できる既存事業者の存在によって競争が発生していないことがわかる。しかしながら、鉄道ほどではないがある程度の規模の経済が働くと考えられるバス事業においても、条件を整えれば潜在的競争者の存在によって事業の効率化への圧力を働かせるという考え方（コンテストビリティ理論）からロンドンのように競争的な規制の枠組みを検討することが必要となると思われる。

cf. 奥野・篠原・金本 89/8 「交通政策の経済学」 p89-90 特にバスについて p163, 168

但し、小淵 96/3 「現在の交通経済学 第2版」 p150-151 はバス事業については規模の経済が存しないとする。

従って、日本においても特に需要密度の低い地方部では補助のあり方を検討することが規制緩和にあたって早々の課題ともなることから、また都市部においても英国のように将来的には競争が収束してしまう可能性があることを考えると、ロンドンのような競争的な規制の枠組みを参考にした取り組みを検討する必要があるのではないかと思われる。これについては最終章で一つのあり方について試案を示すこととする。

6 - 4 その他の日本へのインプリケーション

ところで最終章で具体的なあり方を検討するにあたって、上記以外で英国の規制緩和後の推移の中から参考となる事象を参照しておく。

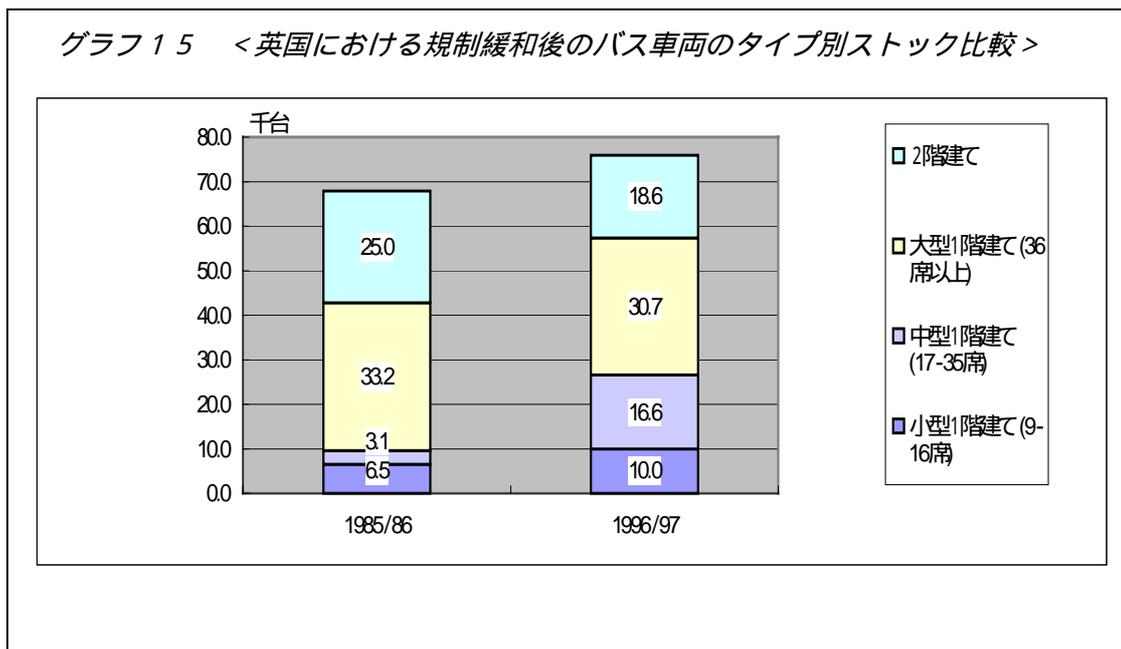
< 事業環境 >

一つ目は前の段落でも少し触れたが、英国では規制緩和前までバス事業のほとんどが公

的経営下にあったが、規制緩和に際して競争条件の平等化を図るために民営化もしくは公的企業の一般企業会計採用義務化によって補助金の流れの透明化を図り公民事業者間の競争条件を平等にしている。現在、道内でも札幌・函館・苫小牧等において公営のバス事業が存在している（このうち函館については今後数年間の間に民間へ事業譲渡することとなっている）が、これらの都市においては規制緩和後の競争条件の平等化についての配慮が重要となると思われる。

<事業者>

また、事業者のコスト削減策としては、バス事業のコストの大半が人件費であるため車両によるコスト削減は難しいという認識が一般的である（これは規制緩和前の英国も同様）が、結果的には多くのミニバス（中型・小型・マイクロ等々各種のダウンサイジングを含む）の導入（グラフ15参照）が直接的な車両コストのみならず人件費の低減につながっていることが特徴として挙げられる。



こうしたミニバスの導入を含めて、規制緩和前には見られなかったマーケティングを積極的に行う動きが出ていることは競争原理の導入による効果と言えよう。日本において循環バスや100円バスといった新しい工夫が多く見られるようになってきているが、英国でも循環バスを含めて路線間の接続（時間・料金）などに配慮したネットワーク強化や、ロンドンにおいて昨年からは実施されている大幅な料金簡素化（料金は中心部とそれ以外の2種類のみで整理）が行われているが、これらは十分なマーケティングを行った成果であることに留意する必要があると思われる。

<行政>

さらには地方自治体に関しては、社会的に必要とする路線に対する補助を検討するにあたっては、従前の各種補助金（スクールバス・福祉バスなど）を総合的に活用することが義務化されているという特徴がある。この点については前の章にもあったように日本でも近年試みられつつある方法（岡山県川上町福祉バスなど事例多い）であり、規制緩和に向けての北海道運輸政策審議会においてもこれら各種補助の有効活用が答申されている。

また、行政としては補助金等の直接的な事業への関与のほかにも重要な支援を行っている。その顕著なものとしてはバスレーンの運用徹底や駐車違反の取締り（いずれも取締り権限は地方行政にあり民間委託を行うなどにより強力に推進）によってバス走行環境の改善を進めたり、またバス停などの施設整備を引き受けるなどといった側面支援が挙げられる。日本においてはこうした側面支援は十分に行われているとは言えないところもあり、大いに参考にできる点だと思われる。

6 - 5 まとめ

最後に平成 13 年度中の規制緩和実施と言われるものの、現時点（平成 13 年 3 月）において必ずしも緩和後の公的補助のあり方や地域協議会について具体的な方策が十分に示されている状況にはないと思われる。英国においては本章の冒頭でも述べたように二段階の法律改正があった他、先行的に規制緩和を実施する試行地域の導入、さらにはロンドンにおいては路線ネットワーク毎に入札をする形（フランチャイズ方式）で競争原理を漸進的に導入するなど、規制緩和という全体としては非常に大きな方向転換を行ったものの、同時に段階的に枠組みづくりが行われている。日本においても 13 年度において自由化を中心とした規制緩和が行われるが、それがバス事業の改革の最後ではなく今後のあり方を求める出発点となると捉え、現在予定されている規制緩和後のバス事業のあり方を将来的にどのような方向性に持っていくことが地域にとって足の確保を実効的に行えるものとなるかを考えてみる必要がある。

7. 今後の地方バスのあり方 = 住民参加型の新しい公民パートナーシップ

前述の運輸政策審議会答申においてはバス事業を次のように位置付けている。

「地方中枢・中核都市等における就学者・高齢者等の移動において重要な役割を担っているバスについては、ニーズに応じた適切なサービスを効率的に提供するべく、公営・民営事業者ともに経営努力が必要である。一方、バスの走行速度、定時性の向上等の課題については、事業者単独では解決できない側面があるため、関係行政機関や地方公共団体とともに取り組む必要がある。」

つまり、21世紀の交通のあり方として、事業者の効率化とともにバス事業に対する行政の一層の関与・協力が求められている。

また12年12月には北海道運輸交通審議会から地方バス事業の今後のあり方への行政の関わりについて次のような答申を出している。

「市町村は、住民の生活向上、コミュニティの維持を図るため、福祉的観点も含め地域の交通対策に積極的に取り組むことが必要であり、異なるバス交通サービス間の再編等によるバス運行の統合化や市町村営バスの民間委託などに積極的に取り組み、様々な創意工夫により地域の足を確保することが適当である。」

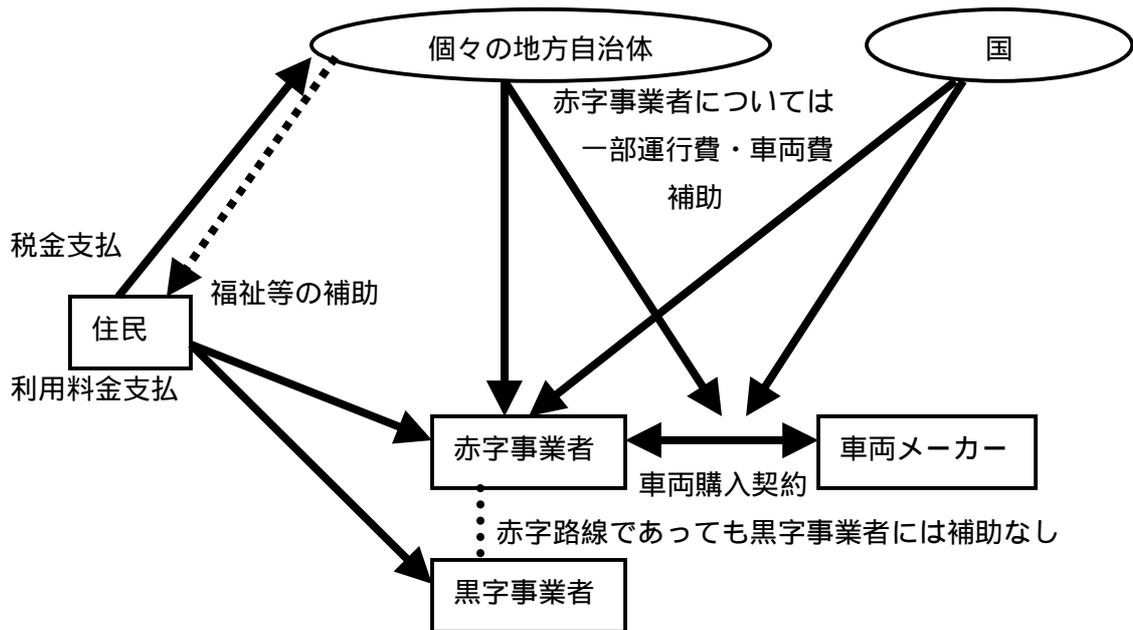
前章までに見たように、自由化という規制緩和を進めることは競争原理を導入することでバス事業の効率化を図り補助金など財政支出を効率化するために行われるが、英国の規制緩和後の推移を参考にすると地方部のみならず都市部を含めて必ずしも競争状態がスムーズに導入されるとは限らないことが分かる。需要密度の小さい地域だけでなく時間帯別に考えると都市部においても事業からの撤退等により地域の足の確保がままならない状況となる可能性もある。また現在予定されている規制緩和では、民間事業者が自ら運行を行わない路線について、ナショナル・ミニマムと国が考える路線には国からの補助、さらにその他にも地域が必要とする場合には地方の自治体が補助する形で路線が設定される仕組みが予定されている（図3および図4参照）。つまり英国の規制緩和地域同様に自由参入の路線と補助金の付く路線が併存することとなり、前章で指摘した問題点にも対処する必要もある。こうした課題を乗り越え、競争原理を導入することでバス事業の効率化を進めていくためには、ロンドンにおける競争的な規制の枠組みなども参考にしながら日本の実情にあった仕組みを構築することが都市部・地方部にかかわらず必要となってくると思われる。

図3 <規制緩和前の現在のバス事業における公民の関係>

——主に物的流れ、——主に人的協力

(補助なし or 国からの補助路線)

バス事業者は許認可のもとで路線設定・運行を行い、赤字事業者に対しては一定の要件を満たす赤字路線への補助を国および地方自治体から行う。



(地方補助路線)

国の補助要件をも満たさなくなった路線に対して、地方自治体が必要とする場合は一定期間に限って地方独自に赤字補助を行う。

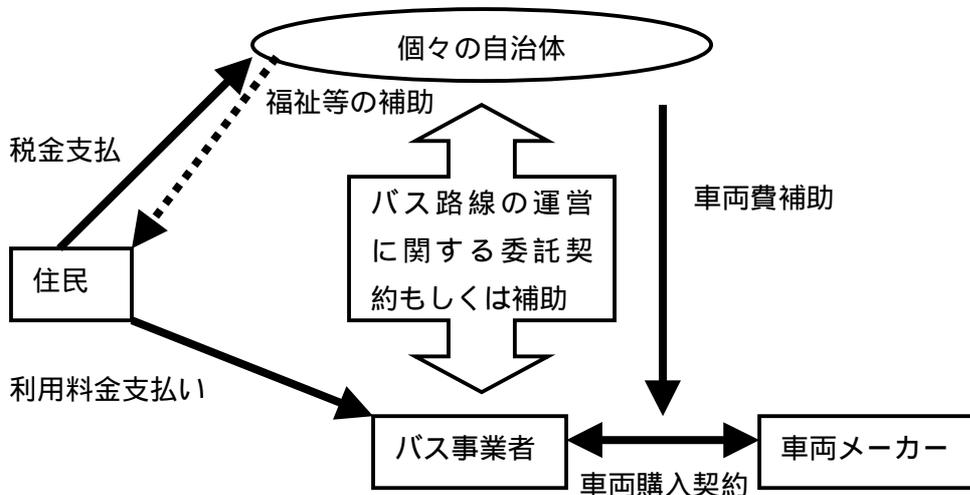
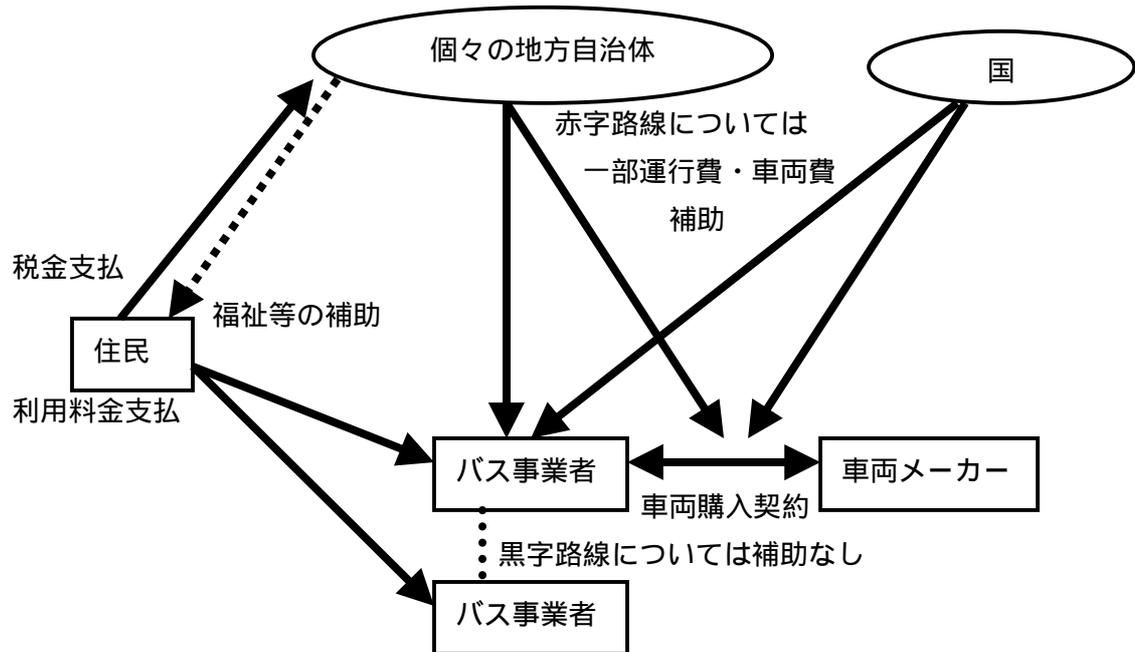


図4 < 予定されている規制緩和後のバス事業における公民の関係 >

—— 主に物的流れ、 —— 主に人的協力

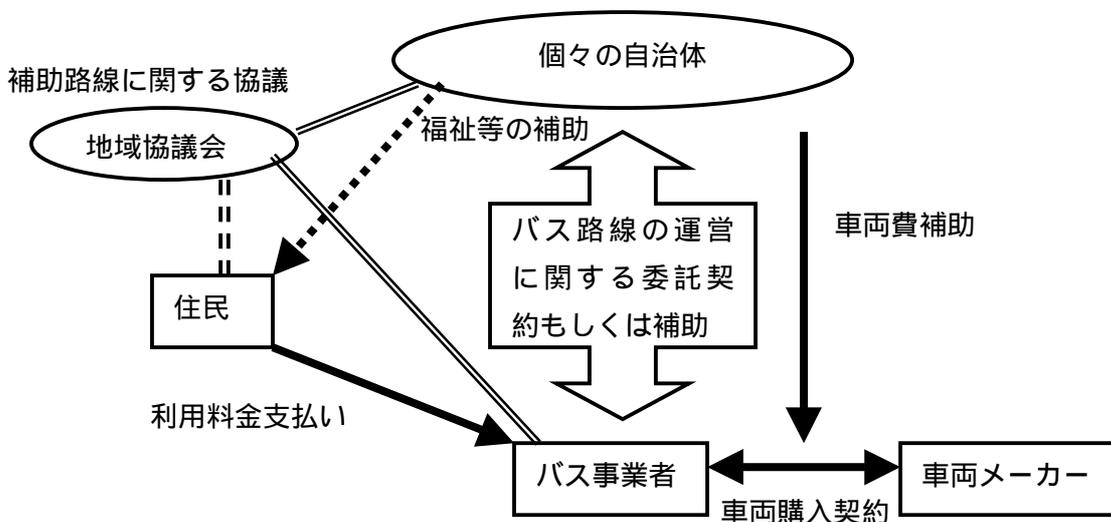
(規制緩和後の補助なし or 国からの補助路線)

基本的にはバス事業者の自由判断で路線設定・営業がなされるが、一部赤字の広域・幹線的な路線については国からの補助金が出される。



(規制緩和後の地方補助路線)

事業者によって路線が設定されないところでも地域の必要性に応じて補助金を出すことで路線運行を行う場合



また、自由化という規制緩和がそのまま行われた場合、事業者サイドとしては新規参入者との競争（補助金獲得のためのオフロードでの潜在的競争を含む）を余儀なくされるため、需要の減少が続く限りはさらなるコスト削減が必要となってくる。実際に規制緩和前の現在でも80条バス（自治体運営バス）の受託などにおいて新規参入が顕在化しており従前以上のレベルでのコスト削減が北海道を含む地方部を中心に既に始まっている。

しかし英国の例にもあるように現業（運転手）の雇用抑制は必ずしも現実的ではなく、一人あたりの人件費が削減された後には管理部門それも経営層の人件費抑制に移行、つまりは会社の集約化による管理コスト削減ということになると思われる。バス産業における集約化は、マーケットパワーを追求するという別の視点からも予想されることであり、北海道においては市場規模の割にバス事業者数が多いことに加え経費節減も比較的進んでおりその限界もあることから、合併などによるバス事業者の集約化が進むことも予想される。

一方で行政サイドとしても、このままでは国の補助がナショナル・ミニマムと称して限定的に交付されるため、地方の負担が急速に重くなることはほぼ確実と見込まれるが、地方も国同様に財政事情は非常に厳しく、バスの利用が反転しない限りバス事業維持は困難となる。つまり、需要喚起となる仕組みづくりが重要となる。

以上を整理すると今後の仕組みを考える前提条件として、バス事業自体の効率化は産業の集約化などにより一層の進展が見られる可能性もあるが、同時に行政によるこれまで以上の関与・協力が求められる。つまり地域の足を確保するためのバス事業を公共サービスと捉えることが必要となろう。現状のバスの利用傾向を考えると公的補助は規制緩和後にも増加することは避けられないものと考えられ、その増加幅をできるだけ抑制することを目標に据え、一方で行政の協力などによりバス利用の喚起を推進しなければならない。ここでは、英国の例にもあったように、規制緩和によって公的負担が抑制されてもバスの利用者のニーズに適ったものとならない限りバスの利用は増加せず、地域の足の確保を達成したことは言えないことに留意しなければならない。

では、具体的にはどのような仕組み構築することができるか、を前章で考察した日本において現在取り組まれている仕組みが抱える課題も踏まえて、検討してみることとする。

< 行政 >

まず行政サイドであるが、前章にて取り上げられた課題を克服するために、例えばロンドンにおける競争的規制の枠組みのような要素を取り入れた仕組みは検討できないだろうか。これは採算性や都市部・地方部の区分にかかわらずどのような地域においても考えら

れるべきことと考えるが、特に規制緩和にあわせてすぐにも補助の仕組みを考えることが必要となる採算の取れない地方部では検討に値するものと思われる。なぜならば今回の規制緩和で設置が予定されている地域協議会をうまく活用することで中長期的には生活圈単位での広域的な新しい公民パートナーシップを構築してバス事業を地域住民とともに考えることができると思われるからである。

具体的には、競争原理を直接導入するのではなく、地域のニーズを勘案した路線設定条件（ルート・ダイヤ・輸送量・料金の最低必要条件）を住民が NPO などの形で参加した地域協議会で検討し、その結果を公募条件として事業エリアの広域的な行政主体（別の地域協議会）がサービス事業者（バス運行者）からサービスを買入れるという PFI 的な考え方を採用する。その場合、路線設定は地域として最低限必要な条件のみを設定し、公募事業者に工夫の余地（例えば車両サイズ・運行頻度）を残すようにすることが重要となる。また事業者選定に際しても単なる低コストの事業者を選択するというのではなく、安全面での配慮や当該地域での雇用効果などそれぞれの地域独自の指標を加えた選考基準を策定し、総合的な地域事情を勘案した上で事業者を選考するような仕組みを作る（図5および図6参照）。

ただし、バス利用者の増減などの需要リスクを行政サイドが一手に負うのではなく、運営権を獲得した事業者に対するサービス購入料金がある程度業績に連動して増減させるなどの工夫も必要である。こうすることで行政サイドが住民へのバス利用喚起を行うだけでなく、事業者サイドも絶えずサービス向上に努めることで利用率の上昇を図ることも可能となる。また公募条件を定める住民参加の地域協議会における次回募集に向けてのマーケティングへの事業者の協力も得やすいものとなり、公募条件を現実的なものにできるというメリットも出てくる。

一方で公募するインセンティブとなるような仕組みとしては一定期間の車両保有リスク（サックコスト）を軽減させる仕組みとして、運営権の委託期間を複数年にする（英国の場合は基本が3年で5年の場合もあり）他、メンテナンスを含めた各種車両のリース（維持にかかる固定費軽減・車両代替促進の意味合いも）を全国レベルで整備するなど考えることができる。また、バス停やバスターミナルといった施設は公募する行政サイドで街作りとの整合性も取った上で整備する（ここでは別途 PFI により整備・維持の事業者を募集することが可能、実際フランスでは施設への広告料とバスターで行政からの支出は無しという形で PFI 事業になっており、現地のサービス事業者は既に日本においても合弁会社を設立し進出してきている）といったことも可能となる。

図5 <地域協議会に住民が参加する新しい公民パートナーシップ>

—— 主に物的流れ、—— 主に人的協力

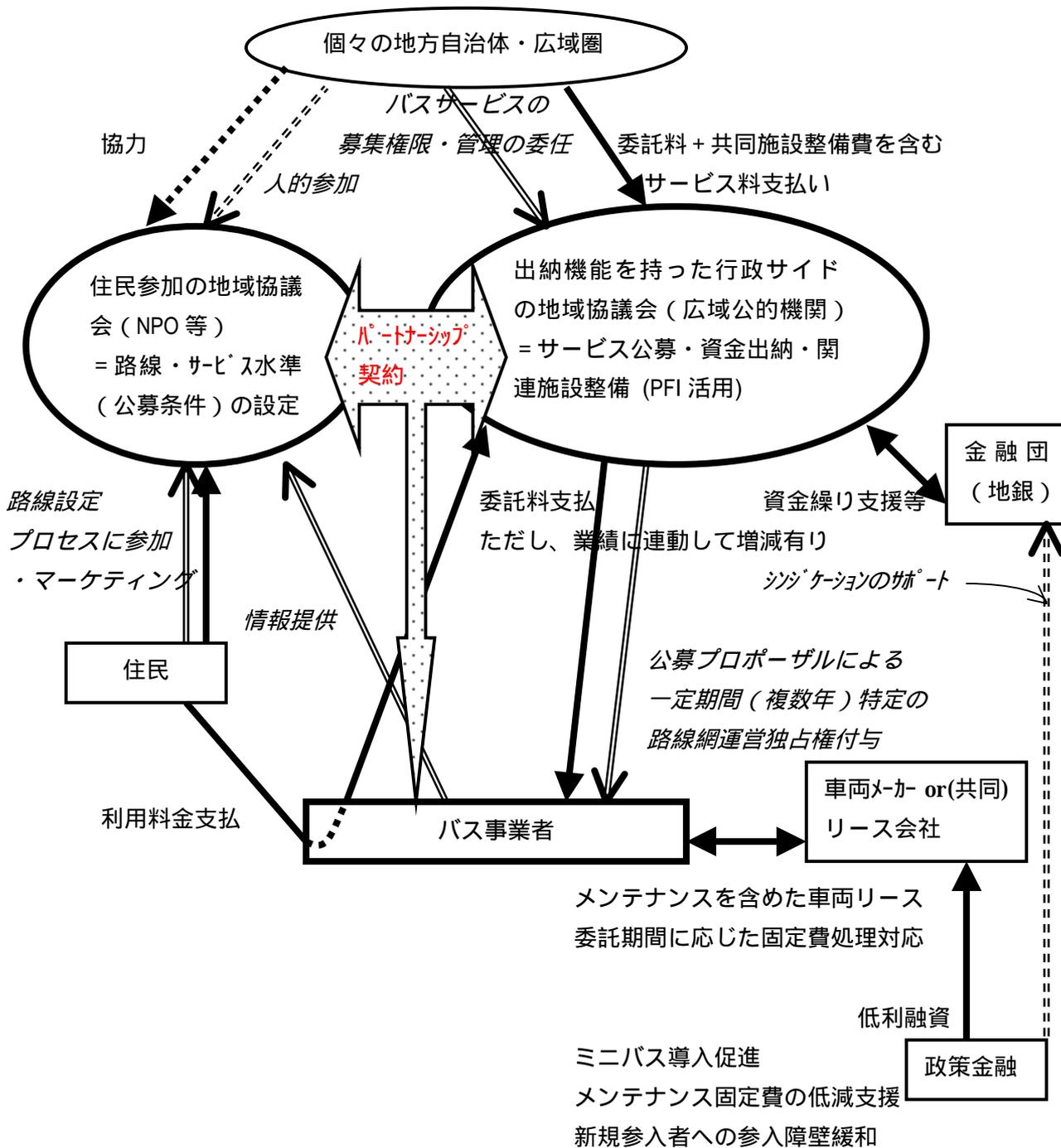
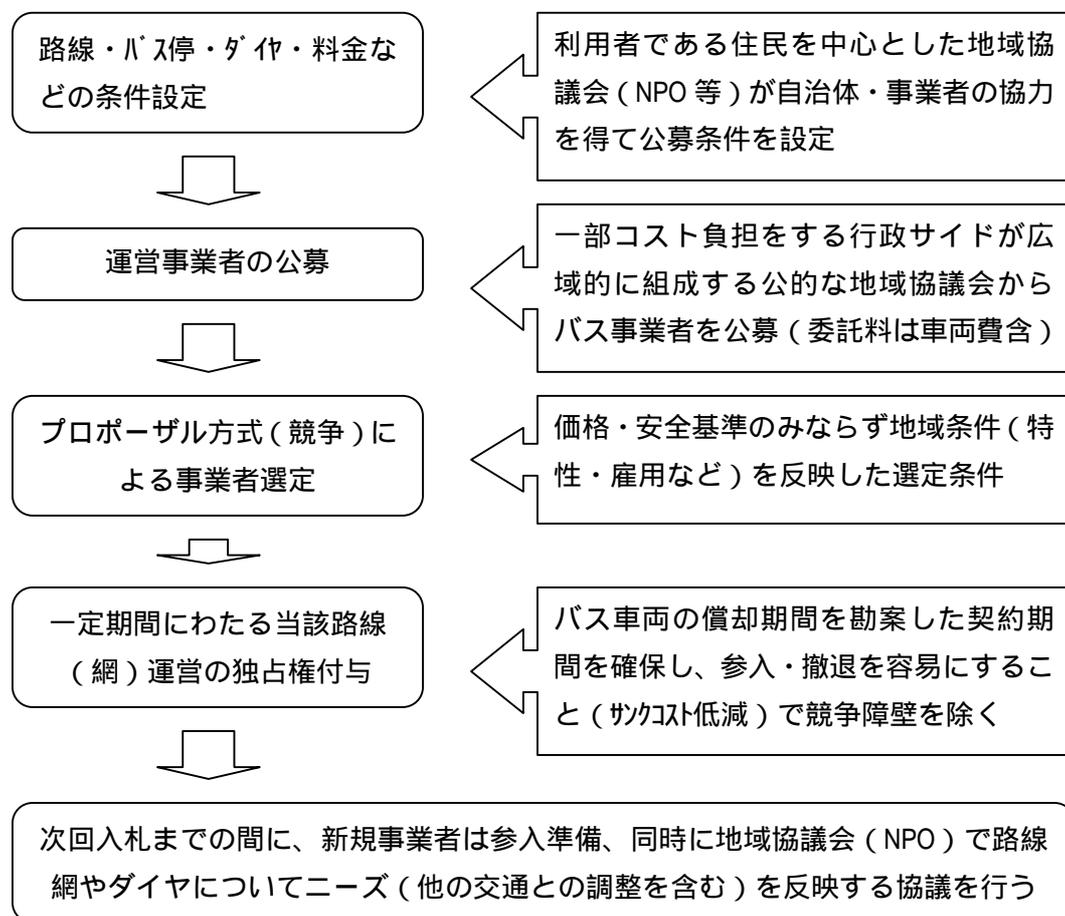


図6 <地域協議会に住民が参加をした場合の仕組み>



地域協議会は...
 路線毎ではなく、ある程度の広域生活圏単位一括で構成されることが望ましい。また路線編成などを通じて圏域内の交通マネジメントを行うのみならず、需要リスクを分担するかわりに共通チケットの発行などマーケティングを活かして地域のニーズに対応する地域サービス機関となることが理想

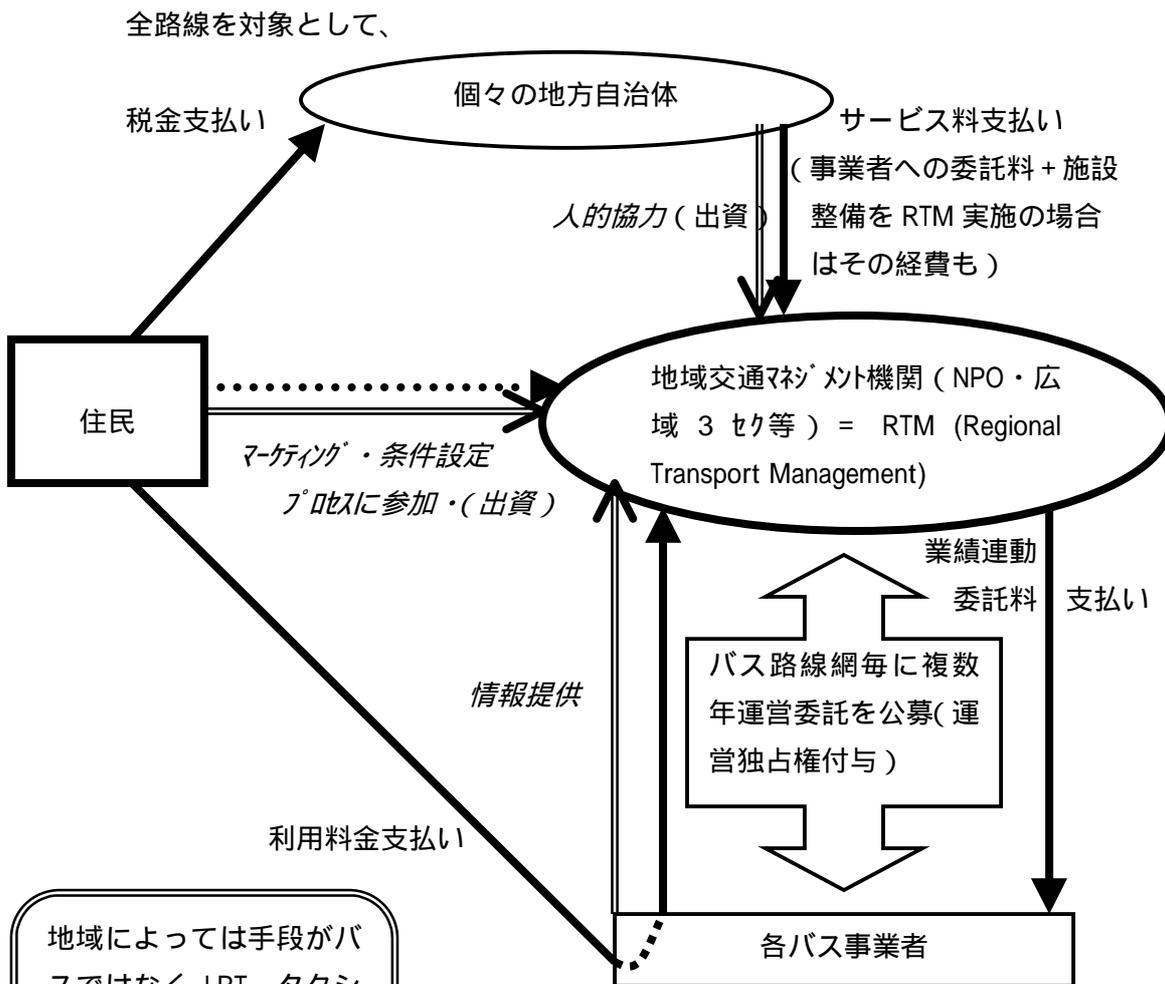
委託の範囲は...
 どの程度の路線をまとめて取り扱うかは、需要規模によって分けるべき

- ・都心部 = ある程度まとまった広範囲のネットワーク（生活圏を分割）
NPO 的市民参加
- ・地方部 = 生活圏のネットワーク全体
NPO もしくは広く住民参加も可能
- ・過疎部 = 路線毎（但し広域を含む）
対象地域の住民全体の参加可能

このような仕組みにおいては地域のニーズを把握することが重要であり、本来的には地域交通マネジメント、すなわちバスのみならず地域の交通全体を調整（ロードプライシングなど自動車を含む）するという考え方や、そのための財源を地域が持つ（例えば、特定交付金もしくは諸外国のように地域独自の目的税創設）ことも想定される（図7参照）。

図7 <将来的な地方交通マネジメントにおける公民パートナーシップ>

—— 主に物的流れ、—— 主に人的協力



地域によっては手段がバスではなくLRT、タクシー、デマンドバスなど需要密度に応じていろいろなものが採用されるべきところもあることから、将来的にはバスのみならず地域交通全般をマネジメントする総合実施機関(RTM)の設置が望まれる。

アレンジメントの仕組みが住民より支持を得られるようになれば、欧米のように公共交通のための目的税(ドイツ等)を導入する等、地方独自財源の確保を検討できる。

ロンドン方式と異なる点としては、路線毎ではなくネットワーク単位で捉えるため(他事業からではなく)路線間の内部補助については是認するものとなる点等がある。

こうした地域的な総合管理のもとでバス事業に競争的規制を当初から採用できると、当面の間は現在の仕組みを維持しつつ段階的に新しいスキームに移すことが可能であり、また一部公営事業者が残る地域についても段階的に民営化のステップを踏むと言った現実的な移行措置にも則したものとなる。

また、北海道におけるバス事業の規制緩和にあたって問題となってくる JR 廃止代替バスの今後の在り方（基金の取り扱い）についてもこうした地域全体で広域的に考える仕組みであれば適切な対応方法が検討できるのではないかと思われる。

< 事業者 >

次に、事業者サイドとしても地域のニーズに応えるためのマーケティング機能の強化が必要となることはもちろんのこと、加えてコスト面でもさらなる対応を求められることが見込まれる。バス事業者の近年の傾向として人件費削減のための地方分社が多く見られるが、今後の産業構造としては競争原理に則り規模の経済を求めため逆にグループへの集約化が進むことが予想される。地方分社のメリットを生かしつつ集約化が図られるには、合併よりもグループ化による経営統合といった形が多く選択されるのではないかと思われる。

英国においても規制緩和後しばらくは新規参入や国営会社の地域分社化により多くのバス事業者が存在した（規制緩和前には 140 社超）が、その後 M&A（他の事業者による買収）、MBO（経営陣による買収）、EBO（労働組合による買収）等々の手法によって急速に集約化が進み大手グループによって英国内のバスネットワークを寡占する状況に至っている（97 年までに売上ベースで 6 割強を 9 事業者占めるようになり、その後も大手間で合従連衡が断続的に起きている）。

日本においてもこうした産業構造の変化に備えることが急務と言えよう。くしくも、会社分割法（商法改正）の施行、組織再編税負担の軽減、加えて日本の金融界においても MBO への対応が増加するなど周辺環境は整いつつあるとも思われ、今後バス事業者が競争力強化のため事業を再編することに対する政策的な支援の検討が必要となろう。

< 住民参加 >

地域の足としてバス事業を再構築するには、利用者である地域の住民のニーズを反映する機会を作ることが最も重要である。そのためには地域協議会のような機関において地域が求めるサービス内容を汲み上げる仕組みが求められ、当初は交通専門家やコンサルのサポートが必要となることも予想されるが、需要の小さい地域などを中心に NPO などを活用して地域のニーズをバスのサービス供給体制に組み込む努力を行っていくことが地域の足

を確保するための鍵となろう。例えば、LRT 導入に関して各地（岡山や札幌など）で NPO 活動が見られるが、LRT に適さない需要規模の都市では同じような脱クルマ社会のための交通整備はバスなどで考えざるを得ないことなどから、バスを含めた交通政策の検討へも住民・NPO の積極的な参加が望まれる。実際に新しく導入されている様々な交通手段や試験的に実施されているもの（高知県中村市のデマンドバス・全国各地のコミュニティバス・東京都心部などでも実施されている乗合タクシー・金沢市などで実施されているパーク & バスライドなど）を考えるにあたっては地域のニーズを把握した上で、地域交通マネジメントの枠組みの中で選択肢の一つとして検討されるのが理想的なものであると思われる。つまり、「地域の選択と責任」を尊重した「地域の自立的発展」の観点からもこうした仕組みづくりが必要となってくるのではないかと考える。これは前述の運輸政策審議会の答申においても「21 世紀初頭における個人を基礎とした新しい社会においては、社会の構成員に相互に了解される「公」の概念が不可欠である...」として触れられており、住民参加による交通マネジメント機関への発展をにらんだ、バス交通をマネジメントするような地域協議会の設立・運営が望まれる。こういった仕組みづくりは補助路線が多くなると予想される地方部では早々に検討が必要となると思われるが、都市部においても公民事業者の競争条件平等化のためにも、また自由化後の短期的な競争を経ていずれはこのような仕組みを検討すべき時期がおとずれるものと推察される。

最後にこうしたバス事業の将来的な動向を見据え、それらの動きを支援する政策的な枠組みづくりも併せて求められる。例えば上記のような地域交通マネジメントの仕組みが可能となるのであれば、そのスキームに沿って競争性（コンテストビリティ）の確保のための支援（バスのダウンサイジング促進、メンテナンスを含むリースを活用することで事業参入のサンクコストを低減）やバス事業者の再編成にかかる支援（M&A、MBO のファイナンス）のみならず「地域の選択と責任」を尊重した「地域の自立的発展」を支援するために公民パートナーシップの構築（地方金融機関などによるマネジメント機関の資金繰り支援の体制作り、必要な施設整備についての PFI も含めた資金調達の仕組み作り、NPO と自治体・事業者による共同マーケティング体制整備）を促進する等が考えられる。

新しく設けられる地域協議会がどのような位置付けのものになるとしても、自由化という規制緩和はバスの産業構造を変える第一歩を踏み出すものであり、地域の足を確保するための手段としてバスを捉える地方行政とバス事業者との間の利害をうまく調整しながら地域のニーズに応える仕組みづくりを地域自身が考えていく時代となってくることは確実である。本紙がそうした地域の仕組みづくりやバス事業全体の構造転換を支援する方策を考えるための何らかのきっかけとなれば幸いであり、なかでも北海道に関しては地域におけるバスの重要性を踏まえ地域がバス（将来的には交通全体）をマネジメントするモデルの実践という道を全国に先駆けて走り出すことを期待したい。

((主な参考文献))

青島縮次郎・山本広人 (1999) 「山村・都市間の長距離乗合バスに対する需要構造とその路線再編に関する研究」 日本地域学会 『地域学研究』第29巻第1号

運輸省運輸政策局情報管理部 『自動車輸送統計年報』(平成10年度)

運輸省運輸政策局情報管理部編 『運輸経済統計要覧』(平成11年版) 運輸政策研究機構

運輸省自動車交通局総務課 『自動車運送事業経営指標』(2000年版)

運輸省・国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp>

奥野正寛・篠原総一・金本良嗣 編 (1989) 『交通政策の経済学』 日本経済新聞社

小淵洋一 (1993) 『現在の交通経済学』(第2版) 中央経済社

公共交通バスを考える研究会ホームページ <http://www.mmjp.or.jp/bus>

市町村自治研究会編 『全国市町村要覧』(平成12年版) 第一法規出版

竹内伝史 (2000) 「需給調整規制の廃止に伴う地方自治体の新任務、公共輸送政策」 運輸政策研究機構 『運輸政策研究』No.009, Vol3, No.1

東洋経済新報社 『地域経済総覧2000』

日本バス協会 『日本のバス事業』(2000年版)

日本政策投資銀行フランクフルト事務所 (2000) 『ドイツにみる「地方分権社会」がイメージするもの(その3) 近距離公共交通の「地域化」』

日本政策投資銀行ロンドン事務所 (2000) 『バス・サービスの改善により公共交通機関の利用促進を図る英国』

日本政策投資銀行ロンドン事務所 (2000) 『地下鉄PPPとロードプライシングの導入』

北海道運輸局監修 『数字で見る北海道の運輸』(平成 11 年版) 北海道陸運協会

北東公庫公民連携研究会編 (1999) 『公民連携による新たな地域創造』 ぎょうせい

Banister, D. (1997), 'Bus deregulation in the UK: the first decade'. McConville, J. (ed.)
Transport Regulation Matters, Pinter, pp.31-51.

Department of the Environment, Transport and the Regions (1997),
Bus and Coach Statistics Great Britain 1996/97, HMSO

Harvey, J. (2000), *Urban Land Economics (fifth edition)*, Macmillan

Mackie, P. and Preston, J. (1996), *The Local Bus Market – A Case Study of Regulatory
Change*, Avebury

Nash, C.A. (1982), *Economics of Public Transport*, Longman
(衛藤卓也 訳 (1986) 『公共交通の経済学』 千倉書房)

Nutley, S. (1998) 'Rural areas: the accessibility problem' in Hoyle, B. and Knowles, R.
(ed.) *Modern Transport Geography edition 2*

((ヒアリング協力先 時系列順))

紋別市産業部
北海道町村会
旭川電気軌道株式会社
道北バス株式会社
栗山町建設課
北海道総合企画部交通企画室
大分交通株式会社
高田観光バス株式会社
大分県安心院町
大分県宇佐市
穂別町町民課
奈良県十津川村
奈良交通株式会社
ジェイアール北海道バス株式会社
函館市企画部
函館市交通局
函館バス株式会社
島根県安来能義広域行政組合
群馬県館林市

*** 日本政策投資銀行北海道支店の既刊レポート ***

DBJ Hokkaido Report

1. 企業立地・連携促進による地域産業振興（平成12年3月）
～北海道における企業立地政策の課題と展望～
2. サッポロバレー・コア・ネットワーク（平成12年11月）
～集積の効果を得つつある札幌市内IT企業群の現状と課題～
3. 北海道におけるホテル・旅館業の現状（平成13年1月）
～当行アンケート調査から～
4. 韓国・シンガポールIT企業集積からの示唆（平成13年2月）
～サッポロバレーの持続的発展に向けて～
5. 北海道観光の今後の展開（平成13年3月）
～「観光産業」発展のために～
6. 地域の足を確保するための住民参加型パートナーシップ（平成13年5月）
～北海道における規制緩和後の地方バスのあり方を考える～