

乗合バス事業の規制緩和政策がもたらした効果

平成21年3月19日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師———大井尚司	前(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員 現 大分大学経済学部経営システム学科准教授
2. コメンテーター——寺田一薫	東京海洋大学海洋工学部流通情報工学科教授
3. 司会———森地 茂	(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

■ 講演の概要

1——研究の背景・目的

2000年・2002年に交通分野での規制緩和が行われ、乗合バス事業では、新規参入、運賃低廉化・多様化などの事象が見られた。貸切バス事業では、規制緩和後新規参入が見られた一方、スキーツアーバスの事故等安全面の問題が出ている。

本研究では、乗合バス事業における規制緩和政策導入の背景、想定された効果の整理、現地調査等による各地で起きた事象の整理を行い、今後の事業者・行政の役割について提言を行ったものである。

2——バス事業規制緩和の経緯と背景

そもそも、乗合バス事業で規制緩和と政策が導入された背景にあるのは、1996年の運輸部門における需給調整規制緩和と政策導入決定の方針であった。この後、問題点を検討し、2000年に貸切バ

ス、2002年に乗合バスで、運賃面と参入退出の規制緩和が施行された。

ここで、規制・規制緩和双方に、それぞれ必要な根拠がある。規制が必要な根拠としては競争条件確保、消費者保護、ミニマムサービス確保などがあげられる。一方、規制緩和が必要な根拠としては消費者利益拡大、企業行動効率化、行政(規制)コスト抑制があげられる。

そこで、乗合バスの規制緩和において想定された効果を、各立場ごとに整理すると、以下のようになる。

- (1)利用者： 選択肢の多様化、サービス水準向上、運賃低下や多様化、地方部の路線退出、複数サービス出現による混乱、安全性の問題
- (2)事業者： 参入障壁解消、事業効率化、価格決定自由化、過当競争発生、新規参入事業者や中小事業者の淘汰、価格競争発生など
- (3)行政： 規制にかかるコストの抑制、競争の弊害に対する監視の増加、セーフティネット確保のコスト増加

規制緩和政策導入に当たってはこういったことも議論されたが、現実には他産業の規制緩和進展や外国の影響があり、規制緩和が実施されている。

3——乗合バス事業規制緩和の効果：全国の事例考察

本研究では全国各地の事例を整理した上で、特徴的な事例について現地調査を実施した。本研究では以下の事例を取り上げる^{注1)}。

- 参入規制： 高速バス(高松—関西線)、ツアーバス、空港リムジンバス(岡山・長崎)、一般路線バス(岡山・鹿児島・佐世保・京都)
- 退出規制： 鹿児島、熊本(経営破綻に関して)
- 運賃規制： 岡山、高速バス(前掲)

3.1 高速バス

まず、規制緩和後高速バスにおける競争が起きた事例として、高松—関西間の高速バスについて取り上げる^{注2)}。

当該区間の高速バスは1996年に民間事業者(阪急バス・四国高速バス)が4往復で運行を開始した。2001年、規制緩和を先取りしてJRバス(西日本・四国)が12往復、運賃を4,300円に値下げして参入し、民間も同額に値下げ、14往復に増便して対抗、競争が始まった。競争は1年間続いたが、2002年4月に共同運行へかわった。これは新規参入への対抗もあったと思われる。

規制緩和後の2002年8月、フェリー会



講師：大井尚司



コメンテーター：寺田一薫

社出資の新規事業者(高松エクスプレス)が8往復、料金を3,600円に下げた後、既存事業者と新規事業者間で価格・サービス競争が発生した^{注3)}。サービス面では、新規・既存事業者ともにポイントカード導入とパークアンドライドの駐車場整備を行った。また、新規事業者側のみ、フェリーと共通利用可能な回数券を発行している。

2008年3月に新規・既存事業者双方が運賃を値上げしたが、依然新規事業者の方が低運賃である。新規事業者側は座席間隔の広いバスの導入や、閑散限定で隣席を100円で確保するサービスを展開して対抗している。

この競争によって、頻度は開業当時の4往復から2009年3月時点では48往復へ^{注4)}、運賃は開業時の4,590円から3,800円(新規:既存は3,900円)、乗客数は2001年の61.5万人から2006年には124.3万人に増加している。

高速バスの規制緩和によるプラス面として、①フリークエンシーの増加、②多様なサービスの出現、③運賃の低下、がみられた。一方マイナス面としては、①新規事業者と既存事業者のイコールフットリングが不十分なこと、②国への手続きが簡素化されていないこと、が挙げられる。①の例としては、参入当初高松駅乗入れにバス停の制約があったこと^{注5)}、運賃競争が発生し体力勝負になったこと、がある。②は、後発側にとって参入手続きが煩雑でコストを要したことがある。

3.2 ツアーバス

次に、高速バスと事実上競争状態にあるツアーバスについて、ヒアリングおよび成定²⁾に基づいて考察する。ここでツアーバスとは、旅行業の主催旅行商品の形態をとって2点間の輸送行為のみ行っているものと定義しておく。

(1) ツアーバスの成立経緯と現状

ツアーバスは、1980年代に北海道で始まった「帰省バス」がおこりである。

現在のツアーバスの原点は、2001年参入のオリオンツアー、ウィラートラベルで、スキーツアーバスのオフ対策であった。その後、2004年参入のロータリーエアサービスはじめ、最近の事業者の多くは、ツアーバスのみで参入している。

ツアーバスを手がける事業者数は正確な数字が把握されていないが、ツアーバス取扱最大手の楽天トラベルの調べでは、2009年3月現在50~80社程度存在し、既存の乗合事業者も参入している(弘南バス、サンデン交通)。

(2) 高速バスとの違い

ツアーバスと高速バスとの主な差異は以下の通りである。

- ①高速バスは販売・運行・顧客との契約ともに道路運送法(乗合)に基づくが、ツアーバスは販売・顧客との契約=旅行業法、運行=道路運送法(貸切)と分かれている。
 - ②価格設定は、高速バスは道路運送法により定められているが、ツアーバスは旅行商品なので価格に関する規制がない。
 - ③取消手数料・販売手数料ともおおむねツアーバスの方が高い。
 - ④ツアーバスはバス停が設置できない。
- #### (3) 販売価格設定

ツアーバスの販売価格は、バスの原価に間接経費(販売管理費、販売手数料など)と利益を加えて設定している。

ツアーバスは繁閑による価格差があり、高速バスよりも高くなることもある。2009年3月19日(3連休の前日)の東京発大阪行の価格を比べると、4列シート・トイレなしのツアーバスが6,500~6,800円であるのに対し、4列シート・トイレ付の高速バスは4,800~5,000円であり、ツアーバスが必ずしも安いわけではない。

(4) ツアーバス事業者の取組み

ツアーバス事業者は、一時期高速バスが行った取り組みをさらに進化させて顧客ニーズに対応している。例えば、シート開発などの車両面に加え、乗継ぎ

制度、複数事業者・路線の統一的なネット販売(楽天等)等があげられる。

一番懸念される安全面については、安全協議会のようなものを自社でないしは共同で設け、安全基準に達しない事業者とは契約しない仕組みが導入されつつある。

(5) ツアーバスと高速バスの競争事例：福岡-宮崎線

ツアーバスと高速バスとの競合の例として、福岡-宮崎間の競争について簡単に整理する。

同区間には、2006年ごろからツアーバスが参入しており、2008年8月調査では、主催会社が4社、12往復(最大)の運行で、片道3,200~3,300円で設定されている^{注6)}。頻度は高速バスが優位に立つものの(25往復)、価格面では大幅な差がみられた(片道6,000円)。

ツアーバスの参入により、競合する高速バスの朝の宮崎発・夕方の福岡発便の乗客数は10%以上減少した^{注7)}。高速バス事業者では対策を講じ、2007年12月に週末限定で3,000円(片道)の学割運賃設定便を試験運行した。これが採算ラインをクリアしたため、2008年7月以降は『皆割フェニックス』(4往復/日、片道3,300円)^{注8)}として定期運行を開始、2009年4月には増便している。この皆割便も含め、高速バスの乗客数は現時点では順調に伸びているとのことである。

(6) まとめ

ツアーバスと高速バスとの実質的な競争により、高速バスの価格・サービス改善には寄与したものと思われる。

一方で、以下の点は「イコールフットリング」が必要であると考えられる。

①安全面・事業者の品質面の管理：

ツアーバスも乗合同様の事業を行っている以上、安全・品質面は高速バスと同様にすべきである。

②運行・販売等に関する道路運送法規定の柔軟化：

4条免許による高速バスにも、ツアーバス同様、運行面・価格

設定等での柔軟性を付与すべきであろう。それにより、規制緩和の想定していた効果を発揮できると考える。

③参入障壁の撤廃： ツアーバスは発着地のバス停設備を持っておらず、違法駐車等が課題となっている。この問題については、名古屋、三宮などで改善事例があり、参考になろう。

④旅行会社の道路運送法への理解： 旅行会社が道路運送法の規定等を十分に理解していないことが多く、規制を遵守している高速バスと比べて問題のある事例が出ている。この点も今後解決すべき課題である。

3.3 空港リムジンバス

3番目に、空港と市内間を結ぶ空港リムジンバスの事例を考察する。取り上げる事例は、岡山と長崎である。

(1) 岡山

旧空港時代は、岡山電気軌道(岡電)の事業エリアで、岡電がリムジンバスを運行していた。しかし1988年に現空港へ移転した際、中鉄バス(中鉄)の事業エリアとなり、運行事業者が中鉄へ変更となった。この時、岡電は空港リムジンの運行を申請したが、岡山-東京線の増便時に参入を認めるという裁定を陸運支局が下したため、中鉄の独占は2003年まで続いた。

競争状態へ移ったきっかけは、岡山-東京線のダブルトラック化(2002年)と乗合バス規制緩和であった。岡電は2003年12月に空港リムジンへ参入し、中鉄との競争がスタートした。岡電は、岡山駅-空港間の直行便10往復で東京便の離発着を狙って参入し、新車を導入しサービス面で差別化をはかった。岡山空港の乗り場は不便な場所であったが、13万人/年の利用を確保していた。

この競争は約4年続き、岡山駅-空港などでの客引きを行う状況まで激化した。このような競争が空港・顧客等から苦情を招き、さらに岡山駅前バス乗り場

の容量問題から、2004年に共同運行の話がもちあがった。これは当初両社の経営者間で行われ、後に県・運輸支局も入り協議が進められた。協議の結果、2005年6月に倉敷~空港線が、2007年1月には岡山~空港線が共同運行となった。調整後の運行本数は中鉄と岡電(倉敷線は下津井電鉄)とで折半(ダイヤは協議で決定)、岡山空港などの乗り場は一本化が図られた。

(2) 長崎

競争が起こる以前は、空港周辺が長崎県交通局(県営)のエリアであったため、長崎県交通局がリムジンバスを独占的に運行していた。このときは2ルート(浦上回り/西山回り)で約40往復を運行し、運賃は片道1,200円、乗車実績は平均17.7人/便、路線収入は6.6億円/年であった。長崎自動車(長崎バス)も長年参入申請していたが、認められない状態が続いていた。

競争状態へ移ったきっかけは規制緩和であった。規制緩和直後の2002年5月、長崎バスの参入が認められた。長崎バスは自社エリアを通る西山回りのルートのみで参入し(30往復)、長崎バスの自社賃率を利用して値下げした(片道800円/往復1,200円)。値下げは県営も時間差で追随した。長崎バスの利用実績は、乗り場がターミナル出入口から最も離れた場所であったこと等から、当初5人/便程度であった。

2004年3月の出島道路開通後、競争状態に変化があった。長崎バスは、開通に合わせ西山回りを出島道路経由へルート変更し速達化を図った。県営も対抗して同ルート便を新設、増便した結果、両社計で市内発54便・空港発62便にまでサービス供給が拡大した。この結果、長崎バスは乗客が増加し(18人/便)、県営は減少した(15.4人/便)。結果、県営の収入は約30%減少した。

競争が調整されるきっかけは、岡山同様、空港・顧客等からの苦情であった。

特に競争後も残った乗り場の違い、初期の運賃差は混乱を招いた。長崎では、空港長・国(支局)・事業者間で協議が行われ、2007年10月、競争していた出島道路経由の系統を共同運行することで競争が解消された。調整の形態は岡山とは異なり、運行本数44往復を県営2:長崎バス1の比率で案分することになった^{注9)}。停留所および運賃は双方で調整し一本化されている。

(3) まとめ

空港リムジンバスにおける競争事例では、この2例を見る限り、新規参入を契機にサービス水準が向上し、利用者の便益を増大させたと考えられることができる。岡電・長崎バスの速達サービス実施、長崎バスの運賃値下げはその例で、結果的に相手方も追随している。

一方で、岡山におけるダイヤ設定や客引き行為といった「略奪的競争」、後発会社への不利な乗り場設定は問題があったといえる。

競争の結果から、規制緩和の効果が十分現れたとは言えないと思われる。

3.4 都市内バス

4番目に、都市内のバスについて取り上げる。規制緩和後の特徴的な事象は、以下の3パターンに整理できる。

- 1) 民営事業者間の競争： 岡山
- 2) 公営-民間間の競争(公営エリアへ民営参入)： 鹿児島、佐世保、京都(京都は路線事業新規参入も同時)
- 3) 公営撤退と民営協調： 熊本

これらの事例について以下整理する。

(1) 民営事業者間の競争：岡山の例

岡山市内には、岡電、中鉄、両備バス、宇野自動車、下津井電鉄、井笠鉄道、JR中国バス(2003年3月に廃止)の7社が、市内中心部では同じルートを運行しながらも、それぞれ担当エリアですみわけて乗り入れていた。

規制緩和後の競争は、中鉄と岡電の間で行われた。その競争のきっかけに

なった事例はいくつか存在する。

大きなきっかけの1つは、2003年4月のJRバス岡山地区撤退であった。この時、代替路線の協議および運行に、エリア外の中鉄が参入希望し、中鉄も含めた4社で代替路線を運行することになった。ただし、当時の中鉄の参入内容が、協議会での合意内容と相違していたことが問題になった。

競争の最大のきっかけは、2003年12月の岡電の空港リムジン参入であった。この対抗として、中鉄が岡電の路線に参入したため、「中鉄・岡電」競争が展開されることになった。

競争は、中鉄と岡電が、互いの「収益路線」に「参入合戦」して行われた。2003年12月、岡電は1路線、中鉄は3路線、それぞれ相手方の「収益」路線に参入した。その後2004年1月には岡電の2路線に中鉄が競合する形で参入した。

競争時の特徴的な事象が「頭はね」ダイヤ設定(相手方のダイヤの少し前を走るようにダイヤを変え、相手方の旅客を取ろうとするもの)で、これは2004年2月から支局の指導が入る7月まで毎月のように繰り返された。また、競争後も事業者別の乗り場設定が残ったため、同一路線で乗り場が分かれる状態が続いた。

しかし、顧客からの苦情を契機に、結果的には調整されることになった。事業者側でも競争による輸送力過剰の状態と事業者体力の疲弊が問題になっており、まず経営者間で共同運行の協議が始められ、後に県・支局も入り、2006年12月に導入された「岡山県公共交通システム」構築(両備・岡電・中鉄)により最終形が規定された。

実際の調整は複数の段階に分けて行われた。まず、2007年1月に、相手エリアへ参入した路線から撤退した。第2段階として、2008年2月、中鉄と岡電の競争路線を調整し、2007年に岡電が撤退した路線へ、中鉄と便数調整をした上で岡電が再参入、共同運行を開始した。

この競争は、結局誰のための競争だったかはわからない結果になった。この競争は、規制緩和の想定した競争のあり方とは乖離した事例と考えられる。

(2) 公営-民間間の競争(公営エリアへ
民営参入): 鹿児島、佐世保、京都

規制緩和をきっかけに、公営事業者の路線へ民営事業者が参入する事例がみられた。その中から特徴的な事例を3例取り上げる。

1) 鹿児島

鹿児島市内の紫原地区は鹿児島市交通局の独占エリアであり、交通局の中でも輸送人員の多い路線であった。この地区に、2008年11月鹿児島交通が交通局とほぼ重なる路線で参入した。背景には、紫原地区隣接の商業施設からの要請があった。鹿児島交通は深夜バスで紫原地区に免許を持っており、80便/日程度で日中も参入した形である。ただ、同地区には交通局が300便/日あり、同一競争条件とは言い難い。

参入後の現状を現地視察と事業者へのヒアリングで把握した限りでは、乗客はバスカードが共通利用できるため事業者問わず来たバスに乗っており、双方ともに利用者が伸びているとはいえない。団地が古い団地で収益路線でないことも、大きな影響が出なかった一因と考えられる。

なお、鹿児島交通は2009年2月玉里団地線(交通局の独占)にも参入、更に拡大を図っているほか、市内中心部では値下げも行っている。これとは対極的に、鹿児島市内にあるもう一つの民営会社・南国交通は交通局と「共同運行」することで交通局の路線に参入しており、民間間で違う戦略を取っている点でも注目に値する。

2) 佐世保

規制緩和後の2004年6月、佐世保市交通局の独占エリアだった地区に西肥バスが参入して、競争状態が継続している。

参入の理由としては、住民要請と営業

戦略の2つがある。前者は、沿線住民の通学する高校が西肥バスの事業エリアにあったことから、西肥バスへ要請があったものである。後者は、サービス水準の改善とネットワーク拡大の観点から、営業戦略で参入を行ったことがある。

実際の乗客は鹿児島同様、カードが共通のため(定期客以外)来たバスに乗っている状況である。佐世保での参入は、ネットワークの拡大と、沿線の行動パターンを把握してニーズを開拓したという点で、規制緩和後の新規参入と競争が利用者利便に寄与した事例であるといえよう。

3) 京都

規制緩和後の2005年3月、京都女子大-京都駅間にセレモニー観光(現在は京急バス)^{注10)}が参入を行った。同社は乗合事業へ新規参入した全国でも珍しい事例である。

京都女子大のすぐ近くには京都市交通局が高頻度で運行しているが、最寄バス停から大学までは上り坂が数百メートルある。たまたま大学関係者と交流のあった同社に大学乗り入れ路線の運行打診があり、大学側の要請で路線として運行を行った。

参入後の利用は堅調で、学生の利用交通機関や行動実態に合わせて、阪急河原町への路線拡大などを行っており、利用者は参入時の倍以上になるなど定着している。

参入時問題になったのがバス停設置であった。特に京都駅では、中心部側の駅前広場にバス停が設置できず、反対側駅前広場に設置している。バス停のポールが設置できず民家の軒先を借りているケースもあるなど、競争条件の均一化が課題になっている。

(3) 公営の撤退と民営事業者間の協調

熊本(熊本都市バス)

規制緩和が原因になったのではないが、規制緩和の時期に前後して、バス事業者の経営破綻が相次いで起きている。

ここでは、経営破綻をきっかけに公営の撤退と民営の協調へ転換した熊本の事例を取り上げる。

熊本市内は、市交通局含む4事業者が熊本市内と一部地域で競合状態にあり、規制緩和の影響もほとんどなく、各社は自社のエリアを維持していた。バス路線網が市内中心部を拠点に放射状に展開されているため、市内中心部に乗り入れるバスは平日で2,700本/日(2005年10月調査)に達していた。バスの運行時間帯を6時-23時として時間当たり平均すると170本/時に達しており^{注11)}、バス運行の非効率と交通渋滞を招いており、これまでも何度か交通局と民営3社との協議が行われたが、長く不調に終わっていた。

競合状態から協調へ転換するきっかけとなった事象が2つある。一つは、県内民営事業者の最大手・九州産業交通(産交)が2003年に経営破綻し産業再生機構の支援を受けたことである。もう一つは、熊本県のバス補助要綱が、財政難で見直しになったことである。

2003年9月開催の「熊本都市圏バス路線に関する検討会議」の中で、競合路線集約と、交通局の路線を営業所単位で移譲することが提案されたが、交通局路線の移譲先が問題となった。議論の中で、スムーズに移譲するための「受け皿」会社が必要という結論が出され、共同出資会社「熊本都市バス株式会社(都市バス)」設立につながった。

都市バスは民営事業者3社の共同出資で2007年12月に設立された。交通局の路線移譲等の関係で、熊本市は出資しなかった。都市バスは2009年4月、交通局の1営業所の移管を受けて営業を開始しており、今後は交通局の全路線と、市内に乗り入れる民営事業者の一般路線を全て都市バスへ移管する予定になっている。

このように1社に集約することで、効率的かつ分かりやすい路線網の構築など、

利用者利便を高める可能性があると考えられる。ただし、他の選択肢がなくなることへの懸念、カルテルや参入阻止行為といった独占禁止法上の問題、3社の従業員・車両の扱い等事業展開上の問題もある。

(4)まとめ

規制緩和後の参入があった地域では、サービス水準が上がり利用者にはプラスの効果をもたらした事例も多く見られた。また、独占的エリアでにおける「参入可能性」を認知させた効果もあったと考える。ただ、岡山の競争のように、競争で利用者・事業者双方にマイナスになった事例もみられた。

利用者利便を確保し、非効率を解消するためには、熊本のように複数社協調させる例も有効であると考え。また、それ以前に、後発事業者の育成も考えた制度設計が必要であると考え。

3.5 地方バス

5番目に、規制緩和が地方へもたらした影響について考察する。ここで、規制緩和後路線廃止が増えたと言われることが多いが、路線廃止はむしろ規制緩和前のほうが多い^{注12)}。ただ、中には規制緩和後大きな影響が出た地域が存在する。ここでは、規制緩和後の大規模な廃止申請が県の制度設計につながった鹿児島県の事例を取り上げる。

鹿児島県内にはいくつかのバス事業者が存在するが、その中で大きいのは、県内の輸送人員・認可キロで50%を占めるいわさきグループで、鹿児島交通、いわさきバスネットワーク(旧林田バス)などのバス事業者が傘下にある。

いわさきグループは、地方路線は基本的に維持する方針をとっていて、規制緩和後も企業努力で維持していた。維持のため県単独の補助制度設置を要請していたが、長く実現しなかった。

方針転換したきっかけはいくつか存在する。1つ目は、2003年10月に産活法の

認定を受けたことである。認定後の再建段階で本業特化を行ったが、バス部門で10億赤字(グループ全体の3割)を出していた。奄美交通の撤退問題や種子島における不採算路線の撤退では失敗も経験していた。次のきっかけは、2001年末から2002年にかけての退出規制緩和と補助制度の改訂であった。そして3つ目のきっかけは、金融上の要請から赤字事業を放置できなくなったという事情であった。

これらがきっかけになり、2006年5月、国庫補助と廃止代替系統以外の赤字路線全て(208路線323系統)の廃止を申請した。これを受けて県では2006年6月から地元で地域ごとに路線確保対策部会実施(県主導)を行い、存廃を議論した。結果、2006年11月、廃止申請した325系統中160系統が廃止されたが、実質は70%程度の路線が統廃合や代替措置等で維持されており、実害はさほど大きくはなかった。

鹿児島県では、この大規模廃止を契機に、県単独の補助制度等が設計された。背景には、生活路線化している空港連絡バスに対する補助制度がなかったこと、市町間にまたがる系統の調整問題、路線の必要性を議論する場が必要だったことがあった。

制度設計時点ではいわさきの廃止問題への対策であったが、現在は他社事例も同じスキームを適用しており、今後は補助要件厳格化、低密度路線の乗合タクシー等への転換支援、という方向へ制度が変わりつつある。

生活交通の維持に関する制度設計について、事業者任せからの転換が必要ということ自治体に認識させた意味で、規制緩和は良い刺激になったと思われる。

ただ、事業者と自治体・利用者との間の意思疎通の問題では、課題も多い。事業者と自治体・住民が協議を行う際、提案の方法が悪くて事業者へ不信感を

持つ例も少なくない。この点は、事業者の情報公開や協議等で解決できる部分はあると考える。

3.6 運賃に関する競争

最後に、運賃規制緩和の影響(運賃競争)がおきた事例として、規制緩和後の制度設計につながった岡山(宇野自動車)の値下げ事例を取り上げる。

複数社が競合する区間では「同一区間同一運賃」のルールに基づき調整が行われており、岡山では「和半ルール」と呼ばれるルールで行っていた。これは、競合区間の運賃(運賃設定の賃率)を、競合する各社の賃率の平均とするルールである。地域によっては公営事業者の水準や、他社最高賃率に合わせることもあるが、岡山ではこのルールを採用していた。ただ、岡山のこのルールには、競合区間と単独区間の境界における調整、賃率の安い会社が努力せずに収入が入る仕組みになっていること、に問題があった。

宇野自動車は23.20円と全国でも低い賃率であり、他社(岡電35.30円、両備36.70円など)との和半を行う際、上記の問題に直面していた。この問題の解決と、乗客増加による競争力の強化のため、規制緩和前に運賃値下げを行うことになった。値下げの申請・交渉はすでに1996年頃から始めており、利用者にもPRを行っていた。交渉が実り、規制緩和前の1998年10月、値下げを実施した(6月に認可)。

値下げの内容は、自社賃率より高くとっていた区間を自社賃率に下げて結果的に値下げと同じ効果をもたらしたと、岡山駅一表町(天満屋)間の運賃を100円としたこと、の2点である。この値下げは結果的に他社も追随したが、宇野自動車が申請後に申請するという条件付きで採択となった。

この値下げは、結果として他社との運賃差が出た時期がなかったため、実際

は運賃競争にはならなかったが、申請前と比べて値下げになったため、5%程度乗客が増えたとのことだった^{注13)}。ただし、賃率の高い他社の収益は減少しており、反発している事業者もある。

宇野自動車の値下げは、結果的に他社運賃の引き下げや国の制度設計・運賃多様化にもつながっており、利用者便益を増大させている例である。

ただ、岡山の例も含め、同一区間での協調の是非、そして後発会社の保護(ダンピング防止)は考える必要があろう。また、事業者の努力・工夫を阻害するような調整は逆効果である。宇野自動車の値下げは、バスの位置情報システム自社開発、冷房付待合室の自社負担設置などサービス改善を講じた上での値下げである。運賃制度の規制緩和では、サービス・原価対応の価格設定を認める制度は含まれていないが、一考が必要であろう。

4——乗合バス事業規制緩和の効果：産業全体の定量分析の試み

日本より規制緩和が先行していた英国では、バスの規制緩和に当たって、経済的效果について計量分析の結果を用いた議論を行っていた。しかし、日本ではデータの制約からこのような議論はみられなかった。

規制緩和による経済的效果としてはいくつかあるが、本研究では費用面について、大井³⁾の概要を紹介する^{注14)}。

分析の結果、規制緩和前後の費用水準は、有意な差がなかった。この背景としては、以下の2点が挙げられる。

①規制緩和前から費用は減少傾向にあったこと：バス事業は規制緩和前から経営が悪化しており、既に不採算路線整理や分社化、管理委託などの経営改善策が進められていた。これらの影響で、規制緩和によって費用削減という結果にはならなかったと考えられる。

②規制緩和後の新規参入がほとんどなかったこと：規制緩和後、コミュニティバスや廃止代替路線引き受けによる参入を除いて乗合事業への参入は皆無で、競争による経営効率化インセンティブがなかったため、規制緩和で費用削減に繋がらなかったと考えられる。

5——まとめ：乗合バス事業規制緩和の評価と政府の役割

本研究の結論として、規制緩和の評価を含めた規制別の提言を行った上で、関係する当事者に対する提言を行う。

5.1 各規制への提言

(1) 運行関連の規制に関する提言：競争的な市場(高速バス、都市圏)

①イコールフットingの徹底：バス停使用・民規制などの参入障壁除去、運行ルートや時刻・価格設定などが柔軟にできる制度設計が必要である。

②多様な選択肢・創意工夫を制限する規制の改革：サービス水準を向上させるための工夫などを制約する規制の改革も必要である。

③情報発信の徹底：路線時刻検索や予約サイトの統一化など、情報発信(非対称性の解消)が不可欠である。

④公営交通の見直し：公正な競争や、費用対効果の対比の徹底をはかると、公営交通の見直しは不可避と考える。

(2) 運行関連の規制に関する提言：採算が取れない市場

①利用促進の工夫を制限する制度の見直し：採算性向上やサービス向上の工夫に制約となり、結果的に利用促進を妨げている不採算路線における運行ルート・時刻・価格設定に関する規制は、改善が急務であると考えられる。

②利便性を上げるための市場・制度設計に対する支援：利便性を上げるような市場・制度設計に関しては、そ

れが競争制限的であっても一定範囲で認める方向性も考えられて良い。

③運行補助の制度に関する見直し:

運行補助の制度は、事業者が路線網を守り、前向きな経営改善ができる制度へ改善が必要である。

④関連制度の見直し: 負担増や利用者利便を損ねるようなバリアフリー法などの規制も改革が必要である。

(3)安全規制に関する提言

安全基準は、路線の不採算・採算の区別なく全て一律にすべきである。具体的には、以下の2点を提言したい。

①安全規制に関する監視制度見直し:

事業者努力を促進し、悪質業者を見逃さない制度設計が必要である。

②ツアーバスと高速バスの安全規制を道路運送法ベースで一本化: 高速バスと同等の輸送事業をおこなっているツアーバス等にも、高速バス事業と同じ安全規制を適用すべきである。

5.2 各当事者への提言

(1)事業者

事業者の役割として以下の2つを提案したい。

①お客様の側を向いた事業展開のプロ

としての役割: 顧客視点に立った情報開示(路線網の認知、予約システムの統一化など)は、ツアーバスに学ぶところが多い。本来プロであるべき事業者がここで挙げたような課題を、お客様の視点から改善することが求められていると考える。

②サービス改善のノウハウ提供者としての

役割: 本来、乗合バス事業者はバスを効率的・機能的に運行するノウハウを持っていると考える。①の役割をもっていれば、ネットワークを考え最適なバス網を構築するノウハウがあるはずである。沿線自治体への積極的な情報開示やノウハウの提供が今後必要であると考えている。

(2)行政

行政の役割として、以下4点を提言したい。

①事業者等の利用促進・創意工夫を広める役割: 例えば、サービス改善に柔軟な対応ができるように諸手続を簡素化したり、事業者等の創意工夫・利用促進をはかるような補助制度等の制度設計を行うべきである。

②本当に「調整」「監視」すべきところの「調整」「監視」役: 例えば、安全面の規制遵守、サービス向上の努力などについては監視の必要があり、バス停の利用、利用者無視の事業者競争などについては調整の必要がある。

③国全体の「社会的厚生」拡大に必要な施策の実現主体: 例えばバリアフリー法のような国家施策は、事業者の自己負担ではなく、本来行政の負担と責任で実施すべきと考える。

④利用者に対する「情報の対称性」を確保する役割: 利用者利便性を確保するための時刻表や路線図の開示など情報提供に関する支援、実態把握のための路線ごと・事業者の経営データ開示に、行政の積極的関与が求められると考える。

■ コメントの概要

報告者とはほぼ同じ意見である。現在の規制緩和に肯定的でありすぎる点を除けば、一般的な事実認識および都市圏レベルのバスに対する政策評価には賛成である。また、事例選択も適切であると思われる。以下、本日の発表に対する要約を行い、若干の事例により補足を行いたい。

第一に、競争にはいろいろなレベルが存在する点がある。そのレベルとは、客引き、運賃競争などの「実際の競争」、ならびにコミュニティバスの受託、資本市場での競争あるいは参入の脅威などの「潜在的競争」である。潜在的競争は、

運賃低下、またはサービスの改善など、利用者にメリットをもたらすため望ましいといえる。他方、実際の競争には、サービスの向上などのメリットも存在するが、路線の休廃止や減便などによりサービスが不安定化するというデメリットも存在するため、両者のバランスが重要である。

第二に、新規路線の開設や増便は利用者の利便性の向上につながるかどうかという問題がある。東京の江戸川区における環状七号線を走るシャトルセブンというバスの便益推計を行ったところ、その運行費用を上回る便益が利用者に発生していた。一見、重複運行のようにみえても利用者利便につながる可能性がある。

第三に、規制緩和の課題についてである。これらには、早急に対応すべきことと将来的な検討課題がある。早急に対応すべき点には、①最低保有台数など制度的「参入障壁の除去」、②参入・事業計画認可、退出処理期間の一層の短縮、③廃止協議のスリム化、④運賃規制の簡略化または撤廃、⑤国・県の運行補助要件を形式より機能重視にすること、⑥都市部の法定協議をコリドール別に変更、⑦地方部における品質を考慮した補助金入札制の導入、⑧季節運行バス、ツアーバス、定期観光バスなどを新たな区分で定義すること(EUの事例が参考になる)などがある。将来的な検討課題については、明確な答えは見つかっていないが、①事業区域の棲み分け調整をすべきか、②海外(例えば、英国)にみられるようなパッチワーク型事業区域(英国では、大手3グループのバス保有台数が各1万台程度)を奨励すべきかということがある。この形態で適度な競争と規模の経済を両立させることが理想であるといえる。

最後に、1点だけ質問をする。第一の競争のレベルと関連して、最低限の潜在的競争を機能させるという観点に立って、現在の日本での実際の競争は過剰

であるのか、適度であるのか、あるいは過小であるのかについての考えをお聞きしたい。

A 大井：岡山の例は過剰な競争であるが、その他の事例は過小な競争であると考えられる。

■ 質疑応答

Q 航空では、同じ航空会社の同一便における同じサービスを受ける利用者であっても、料金が違うのが当然であるが、バスは同じ料金になってしまうのは何故か。

A 大井：慣行である可能性が高い。

C 経済学的には、航空は販売時点と利用時点で時差があるのに対し、都市バスなどは販売と利用が同じ時点になされるためであるといえる。

C バス会社は、廃止の際に住民・利用者に客観的データに基づいた説明をすべき。

C 競争できるところは競争で解決し、競争が成り立たない過疎地域のバスについては、新たに事業をやりたい会社にやらせるなどして改善すべき。

C 規制緩和の後に起きたことは、規制緩和の結果として起きたのか、別の原因で起きたのかについては整理する必要がある。規制緩和の効果として

は、バス会社および行政にとって刺激となったことがある。

Q クリームスキミングについてどのように考えているのか

A 寺田：クリームスキミングという言葉に過敏には反応しすぎている。時間帯における緩やかな参入規制がなされたケースが海外には存在する。このようなことも参考になると思われる。

C 既存バス会社という立場からいうと、乗り場の位置も競争条件のひとつなので、先行事業者の立場が考慮されても良いのでは。実際、航空会社も、JALとANAのカウンターが異なっている。また、撤退の期間に関しても短くしていただきたい。さらに、バス会社にとって規制緩和の効果として、接客サービスの向上に対する自覚が生まれたことがある。

C バス会社には、バス路線の計画を自治体に行って欲しいというところもあり、産業として成立していないように思える。バス事業者の効率性を高めるために規制をさらに緩和した方が良いと思われる。

注

注1)取り上げた以外の事例・地域についても多数調査を行ったが、時間と紙幅の制約で割愛せざるを得なかった。この調査結果の詳細な整理と考察

は、別稿で取りまとめることにしたい。

注2)東北の事例も特徴的であるが、それについては大井¹⁾を参照されたい。(政策研究大学院大学<当時>の野澤誠氏の研究を引用させて頂いた)

注3)大阪側は南海バスと、神戸側では神戸フェリーバスと共同運行している。

注4)新規事業者16往復、既存事業者(民間+JR)32往復。なお、これは高松駅-大阪(市内)の便数の合計である。

注5)新規事業者は、高松駅バス乗り場を高松市が整備後乗入れ可能になった。

注6)現在は2,800円まで下がっている。

注7)宮崎交通でのヒアリングによる。

注8)学割の3,000円はこの時廃止された。

注9)均等でないのは長崎バスの保有車両数の関係である<ヒアリングより>。

注10)セレモニー観光の路線バス部門は2009年4月に分離されて「京急バス」となったが、京浜急行の商標登録に抵触したため「京都急行バス」へ改称予定である。

注11)交通タイムズ社「熊本県内総合時刻表」から、市内中心部の熊本市役所前-水道町間の一般路線バス<高速バス等を除く>の本数を集計した。高速バス等を入れるとさらに300本弱/日が追加される。

注12)この点は、大井¹⁾p.107の図-2を参照されたい。

注13)宇野自動車でのヒアリングより。

注14)詳細は大井³⁾を参照されたい。

参考文献

- 1)大井尚司[2008]，“公共交通における規制緩和と政策の再評価に関する研究”，「運輸政策研究」，Vol. 11, No. 2, pp. 105-108.
- 2)成定竜一[2009]，“高速ツアーバス事業の現状と課題”，「運輸と経済」，69巻3号，pp. 61-69.
- 3)大井尚司[2009]，“乗合バス事業における規制緩和の影響に関する定量的考察-費用面の分析から-」，「交通学研究」，52号，pp. 161-170.

(とりまとめ：大井尚司，早川伸二)