

## 旅客運輸の需給調整規制の見直し 陸上旅客運送事業の運政審答申

橋本昌史  
HASHIMOTO, Shoshi

(財)運輸政策研究機構理事長

さる4月9日、運輸政策審議会(以下、運政審)自動車部会は、乗合バス及びタクシーの「需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について」答申を取りまとめた。これにより、2年間にわたって進めてきた運政審の「旅客運輸の需給調整規制の見直し」作業は終了した。

本誌第1号のこのコラムで、総合、航空、海上交通等の部会の答申を紹介したが、今回は、自動車部会及び鉄道部会答申を中心に、陸上旅客運送事業の中核的分野である乗合バス、タクシー及び旅客鉄道に関する運政審の審議結果を報告したい。

なお、昨年中に答申された航空、旅客船及び貸切バス並びに(今回取り上げる)旅客鉄道に関する事業法の改正案は、現在開会中の国会に政府案として提出され、審議中である。

地域間交通については、マイカーを含めモード間競争が是認されている以上、同一モード内についても市場原理に委ねるべきと考えたからだろう、両部会とも、もっぱら地域内交通の環境整備方策の審議に精力を集中している。

また、答申のどこにも書かれていないが、両部会の議論の核心は、健全な大人は誰でもマイカーを持てる現状を前提に、今後の「陸上旅客運送事業規制のあり方」を追求することにあつたといえよう。

さて、戦後の地域内旅客交通の変遷を概観すると、戦前からの鉄道、路面電車、自転車中心の輸送構造は、1950年頃からの事業者間の激しい競争を伴った乗合バスの急速な発展により、65年頃には全国津々浦々まで路線網が張り巡らされ、また、同時期にタクシーが全国各地に普及したこともあって、大きく変化した。

しかし、乗合バスの活況は、その後連続して到来した第二波、第三波のモータリゼーションに翻弄され、長続きできなかった。既に65年頃から小型トラックを中心に道路混雑が激化し、ダイヤ通りの運行が困難になり、経営状況は急速に悪化した。そして、70年以降本格化するマイカー普及は、とくに地方部の需要を大幅に減少させた。

また、都市部においても軌道系の交通手段を持たない都市は、道路混雑激化のためバスが信頼性を失い、自家用車に依存する住民が増加した。

以上のように、陸上旅客運送を取巻く環境が激変したにもかかわらず、事業規制の枠組みは、50年間不動だった。そのため随所に実態との乖離が発生したが、とくに、路線廃止については、

地元の合意を運用上義務付けたため、不採算路線になっても合意が得られず、しぶしぶ最低限の運行を続けている路線が数多く残されることになった。需要の少ない鉄道も同様の状況にあり、両部会とも最大の労力を「退出への対応」に費やさざるを得なかったのは、このような事情に起因している。

以下、答申を概観して行くが、まず、総合部会答申が「陸上生活交通の一般的かつ最低限の公共交通手段」と位置付けている乗合バスについてである。

答申は、昭和40年代半ばをピークに利用者が恒常的に減少し、現在85%の事業者が経常赤字を強いられる厳しい経営状況にあるが、都市部等需要の増加が見込まれる分野では、「自動車事故の防止、交通渋滞の解消、移動制約者の移動手段の確保及び環境問題への対応の観点からも、その役割は今後ますます重要になる」ので、新規参入が可能となるよう需給調整規制を廃止し、競争を促進する必要があるとする。

一方、過疎地域を中心とする地方部については、乗合バスは既に営利サービスとして成り立たなくなっており、「生活交通を全体としてどのように確保するか」が大きな課題であると指摘し、現行の需給調整規制を背景とした内部補助制度による路線維持は困難なので、地域の行政がより積極的に関与するかたちで、生活交通について「内部補助を前提としない新たな仕組み」を作る必要があるとした。

そして、事業者が路線退出を希望する場合、地域の足をどう確保していくか、その場合の公的補助のあり方、確保するサービス内容等について地域の関係者が協議し、合意に基づく必要な措置が具体的に講じられることが適当とし、「都道府県が主体となって、都道府県、市町村、事業者、運輸省を主たるメンバーとする地域協議会(仮称)を設置し、協議する」よう提言した。さらに、答申は、協議結果は、事業者の経営判断を拘束するものではなく、退出の自由が確保されることが必要とした。

以上の基本的考え方を踏まえ、参入については、免許制に代えて許可制とし、許可要件としては、他のモードと同様、

運行管理体制の整備など安全を確保する能力

任意保険への加入など事故対応能力

車庫、車両、運転手の確保など安定的なサービス提供能力

法令違反のないことなど人的信頼性

の各事項とするよう提言した。

退出については、届出制とするが、利用者に対し十分な事前周知が行われるよう、退出まで一定期間を置く、事前届出とし、とくに生活路線における退出後の措置を検討するために必要な所要の期間を確保することが適当とした。

運賃は、できる限り事業者の自主性や創意工夫が尊重される必要がある一方、事業の実態として地域独占的な傾向があること等を踏まえ、運賃の上限規制とともに不当競争を防止する理由から、運賃変更指示制度を設けることが適当とした。

この他、特定の時間帯等のみへの参入排除、競合路線における過当競争防止等のため及び新規参入者が既存事業者によって駅前乗り場の使用を拒否される等適切な競争が行われない事態に備えるため、行政の一定の関与を検討するよう提言した。

次に、昨年6月報告された鉄道部会答申であるが、答申のポイントは、需要の少ない路線の退出問題と鉄道整備の円滑化方策の二つである。

まず、需要の少ない路線については、今後、バスの規制緩和、道路整備の進展等から経営環境はさらに厳しくなり、バスを中心とした交通体系に移行することが考えられるが、地域に定着した鉄道に対する住民の安定的・継続的運行への期待を考慮すると、適切なサービスを確保することも重要な課題であるとし、次のように取扱うよう提言した。

まず事業者は、最大限の努力を払う一方、国及び地方公共団体も適切な支援措置を講じる。しかし、最大限の努力にもかかわらず収支採算の確保が困難な路線は、より適切な輸送モードへ転換を図ることが適当であるが、バス等による代替が困難で、かつ、地域の生活に著しい障害があるケースについては、政策的に維持すべき路線として、国・地方公共団体が助成する。ただし、助成は代替輸送の提供が可能になるまでの暫定措置とし、以下の退出手続きによることが適当とした。

すなわち、退出の意向が事業者から表明されると、地方公共団体の申し出により、運輸省は地元協議会を設置する。協議会は運輸省、関係地方公共団体に加え、関係交通事業者の参画のもと、バス等による代替交通の確保、助成による鉄道サービスの維持方策等について調整を行う。調整期間は、原則として1年以内とする。そして、調整が難航した場合は、地方交通審議会の意見を聴いて運輸省が調停案を策定する等調整手段を構築すべしとしている。乗合バスの退出に当たっての調整主体が都道府県とされたのに対し、鉄道の調整役は運輸省とされている点が注目される。

一方、鉄道整備については、事業制度見直しによる事業の活性化に続く課題として、社会的に必要とされる鉄道整備方策を検討することが重要とし、混雑解消等従来からの整備目標の達成を目指すほか、高度化・多様化している鉄道に対するニーズに応えるため、鉄道整備支援の重点を、

高齢化社会の到来、環境面での要請等新しいニーズに対応する施設

既存施設改良による、乗継ぎの簡易化、高速化等旅客の利便向上に資する施設

大都市の混雑緩和等早急に整備を進める必要がある施設

の整備に置くべきであるとした。

このほか、参入については、他のモードと同様、許可制とし、運賃については、上限運賃のみを規制することを法律上明記すべきとした。なお、数年来議論のあるプライスカップ制については、引き続き検討すべき課題とした。

最後にタクシーであるが、自動車交通部会答申は、タクシー事業について、近年、需要は減少を続け、経営は厳しい状況にあるが、現行の事業規制が事業の活性化、サービスの多様化の阻害要因になっている面も見受けられるので、国民に定着しているタクシーに対する信頼感を維持し、さらには今後需要が増大する福祉輸送サービス分野等で貢献するためには、参入規制を廃止して競争を促進する必要があるとしながらも、安全の確保と利用者の信頼が事業存立の最重要課題であること、さらには、供給過剰を生じやすい構造を持っていること等を踏まえ、安全確保、利用者保護を中心に有効な規制のあり方を検討する必要があるとした。

具体的には、まず、参入は許可制とし、許可要件としては、乗合バスと同様、安全確保能力、事故時の対応能力、事業遂行能力及び人的信頼性を挙げ、安全に関わる事業計画の変更については、参入に準じた審査を行い、退出は、届出制とすることが適当とした。

さらに、タクシー固有の規制については、事業区域制は、適正な運行及び整備管理の必要性並びに運転者の地理的知識の観点から、また、最低保有車両制は、上記前者及び事故時の的確な対応の観点から、現行の制度を維持することが適当としている。セーフガードの導入については、検討課題とした。

個人タクシーについては、事業者と運転手両面から厳格な資格要件を引き続き課したうえ、現行制度を維持することが適当とした。法人と個人とを折衷した事業形態を認めるかどうかについては、規制緩和後の状況を見て検討すべしとした。

運賃については、事業者の自主的決定ができるよう、利用者保護の観点から必要とされるものに限定することとし、上限運賃の認可及び差別的運賃の変更命令に限るものとした。注目は、運賃引下げ競争激化による混乱防止を念頭に、下限運賃の規制を検討事項としたことである。

ハイヤーは、タクシーに準じ取り扱うこととし、とくに運賃については、弾力的な設定が行える運用を提言している。運転代行業については、実態把握と必要な指導が行えるよう制度を検討すべしとした。

以上、3モードについて、経済的規制を中心にみてきた。安全の確保及び利用者保護については、ニュアンスの差はあるものの、他のモードと大同小異なので詳しくは述べない。ただ、タクシーについて、運転手の質の確保が事業存立の基本であるとともに安全及び利用者保護の要であるので、必要な措置を講じるよう力説していることと、新制度への円滑な移行の重要性を指摘している。

自動車保有数が天井を打った昨今、2001年度に予定されている移行後、新制度が所期の効果を発揮し、陸上旅客運送事業が住民の利便向上に寄与するよう期待したい。