

規制緩和後の英国バス市場における自治体・事業者間関係と労働党政権のバス政策

寺田一薫
TERADA, Kazushige

外国論文研究会 東京商船大学助教授

1 はじめに

本稿では、規制緩和後の英国のバス政策を評価するうえで大変重要なが、わが国で十分紹介されていない自治体・事業者間「品質協定」について紹介し、若干の政策論議を展開する。品質協定については、初期の問題提起を別にすると、消費者団体系コンサルタントTASの1997年の調査、ならびに1999年3月の労働党政権のバス協議文書(通称「サラブレッド」)の2点をもっともまとめた論議を行なっている。

ちなみにサラブレッドは、1998年発表の労働党政権の交通政策白書(通称「ニューディール」)の各論版の1つであり、バス関係者はニューディールとサラブレッドを母娘白書と称している。このように2冊は総論と各論の関係にある。しかし、ニューディールが運賃調整の取込などの点で交通調整色を強めた政策と規制緩和との両立を試みたのに対し、サラブレッドは政策実行案レベルでは規制緩和寄りに戻らざるをえなかったなどの相違点も散見される。

2 規制緩和からの十数年間

英国の域内バスにおいては、1985年に規制緩和が行われた。事業者は、運行開始42日前の登録によって「営利的サービス」を運行することが可能となり、この原則は、路線・サービスの廃止・変更にも適用された。

しかし、営利的サービスのみでは必要とされるすべてのニーズを満たすことができないため、地方自治体(当初は県、1996年の地方制度改革後は権限を下ろされた区ないし統一自治体を含む)は補助金入札制による5年程度の契約に基づいて、追加的に「入札サービス」を確保する権限を与えられた。運行中断に対応する場合に、自治体は小規模な随意契約によって運行中のサービスへの修正を求めることができ、この契約額上限は次第に引き上げられている。走行距離で84%と営利的サービスの比率が高水準で安定していることから、規制緩和後はネットワークのなかで自治体が関与できない範囲が大きくなってしまった。

身障者、高齢者あるいは学童を対象とした「特別割引運賃」については、事業者は継続的に自らが設定した大人普通運賃との差額を補償されることになった。問題は、補償が事業者の設定した運賃に応じて支払われるため、運賃上昇や当該補償金の増加を助長していること、および自治体による対応のバラツキが大きすぎることにあった。

1985年以前には域内バスの90%以上が公有であったが、規制緩和と平行して大部分が民営化された。当初の引受け手であった公有時代の幹部は高齢化が進んでおり、過度に防衛的となり、大手グループ傘下に入ることを志向した。このため数社の大手グループが創出された。1997年の大手間合併によって市場構造が固まり、各地でのダイヤ競争は一段落した。海外バス事業や鉄道事業まで含めると、1大手グループ当りの規模は、車両1万台程度に達した。

中小都市の自治体直営事業については、会社化は義務であったものの民間売却は任意であり、現在17社が依然として公有のままである。しかし、規制緩和を完全にするためには公有存続は望ましくないと考えられてきた。

利用者と自治体の域内バス規制緩和に対する不信の多くは、時刻表が不安定であることにある。バスが10分以下の間隔で運行される場合には正確な運行時刻は制約されず、5分以内の変更は登録不要との規定もサービスの不安定化に拍車をかけた。

これらの問題に対し、サラブレッドは、高齢者向け特別割引運賃については最低半額の割引の義務づけを、ダイヤ競争については時刻繰り下げや廃止などサービスを不安定化させる変更への一定の制約を提案した。しかし自治体直営の強制売却は見送っている。

3 交通追加交付金のパッケージアプローチ

交通政策・計画書(TPP)を通じての中央政府からの自治体の域内交通政策への支出は、1992年まで実質的に道路だけが対象となっていた。これは交通追加交付金(TSG)と追加起債承認の入札を通じて行なわれていた。このため、バ

スレーンなどのバス優先策の実施は、80年代後半には急減した。

1990年にバス・コーチ協会(現・旅客輸送連盟)は、都市部を対象に中央政府助成を求めるキャンペーンを始め、TPPによる入札にバス優先策を含めることを要求した。要求の結果、92年から2年間、試行的にこれが実施される。

この動向がきっかけとなり、事業者と自治体間での協議の場が生まれ、公式ないし非公式な「品質協定」の基礎ができた。94年以後、環境交通地域省(DETR)は当該制度を本格導入し、品質協定されたバス優先策をもちこんだTPPパッケージ入札を推進してゆく。

DETRのプロジェクト採択基準は、バスに関連する4要素として、政策の一貫性、目標確定性、飴と鞭の効果的な組合せ、事業者戦略の考慮、その他の6要素として、法的計画との整合、環境問題の考慮、衰退地域活性化との関連、道路安全への効果、自転車と歩行者への配慮、資金有効度(VFM)である。(1997年のTAS調査)

当時の品質協定について、十分機能しているとみていた関係主体は約半数にとどまっており、以下の3つの懸念がもたれていた。すなわち、自治体の資金不足と会計年度の問題、低品質競争によって協定が無効になる可能性、公式枠組の欠如、であった。品質協定が広範に活用されなかった理由は、バス事業者側の態度よりは自治体の活動上の制約にあった。(同上)

半数弱の自治体が品質協定を導入していると回答しているが、他に該当する制度を導入しながら品質協定と称していないケースもあった。自治体は大都市よりも地方部で導入に積極的であるが、これは大都市の地方制度の複雑さが取組への意欲をそこなっているためであり、(その証拠に県傘下から独立した)統一自治体は積極的であった。(同上)

90年代後半になるとバス産業は、このように自然発生した協定の締結を、規制に代わる秩序として求めてゆく。

4 品質契約の導入

サラブレッドは、法的後ろ盾によって自治体が品質協定に強制力のある品質基準を導入することを提案し、この制度を「品質契約」と称した。その要点は、必要基準を満たす事業者へのオープンアクセス、品質基準形態をとること、事業者排除は品質協定の一部をなす施設に限ること、事前の全事業者対象協議、である。自治体は、管轄域の全域ないし一部を対象とした品質契約について、域内交通計画(LTP)の一部として交通大臣からの承認を受ける。ちなみにLTPは、サラブレッドにおいて提案され既に1999年から開始されたTPP後継制度であり、従来の単年度計画が5年計画に改められたものである。

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no06.html>

事業者排除は、自治体が安全規制者である(地区)交通委員会に届出た基準に照らして、同委員会が登録拒絶の形式で行なうとされた。

サラブレッドは、品質協定では必要な改善に不十分として、自治体がフランチャイズ制に準じた権限を持つことを提案した。しかし、ロンドンで採用されているようなフランチャイズ制では、すべての新規参入に自治体の承認が必要になり、潜在的競争も限定的にしか機能しなくなってしまう。そこで妥協として、上記の基準を提案したのである。

5 残された問題とわが国のケース

英国におけるサラブレッドは、品質契約における過剰な基準について、公正取引長官による調査に服すとしている。しかし、当然懸念されるべき競争へのマイナスの影響について、それ以上の配慮を行っていない。

またサラブレッドには具体的内容は示されていないが、過疎地でも同様の品質契約制度を導入するとしている。しかし、既に中央政府は過疎地を対象に入札サービスへの追加支援、モード連携などへの細分化された助成を開始している。品質契約が過疎地においても拡大された場合、これらの政策とどう整合するのかが課題として残る。

わが国においては、2001年度に予定されている乗合バスの需給調整規制緩和に際し、路線廃止以外の問題についても自治体・事業者などが包括的に議論する「地域協議会」設置が提案されている。わが国では設置と管轄範囲を強制しない仕組が想定されているが、英国の品質協定が法的効力を強める「品質契約」に移行しようとしているのとは対照的な面があることには注意を要する。

また中央の政策変更在先立って「地域協議会」を1994年にスタートした青森県津軽地域のケースでは、様々な工夫が行なわれている。しかし、便数や停留所密度などの品質基準を強制できないこと、ならびに潜在的競争を削ぎ事業者の効率改善を動機付けられないことが問題になった。英国での品質協定をめぐる論点とほぼ共通していることは興味深く、英国のケースがわが国にも多くの教訓を示唆していることがわかる。

参考文献

- DETR, A New Deal for Transport: Better for Everyone: the Government's White Paper on the Future of Transport, TSO, 1998.(運輸省運輸政策局監訳『英国における新交通政策』運輸政策研究機構, 1999年)
- DETR, From Workhorse to Thoroughbred: a Better Role for Bus Travel, TSO, 1999.
- TAS, Quality Partnerships in the Bus Industry: a Survey and Review, 1997.
- 寺田一薫「英国の域内バスにおける規制緩和と競争; 路上競争と路外競争」『運輸と経済』第57巻12号, 1997年12月。