

# 英国における最近の域内バス政策と入札制度の実状

本論文は、まず英国におけるバス政策の過去の変遷を整理した上で、1997年に成立したBlair労働党政権の発表した新たな交通政策の下、域内バス政策がどのように変化しつつあるのかを紹介する。次に1985年交通法で導入された入札制度に関して、入札価格の上昇や入札者数の減少が新たな交通政策に与える影響についての報告を紹介する。最後に我が国で導入が予定されている地域評議会とQPとの関係、英国のバス規制緩和のもたらした問題点並びにQCの意義・課題について考察する。

キーワード 英国、バス政策、サラブレッド、品質協定、品質契約、入札制度

田邊勝巳

TANABE, Katsumi

修(商) 慶応大学大学院商学研究科博士課程

加藤浩徳

KATO, Hironori

博(工) 東京大学大学院工学系研究科専任講師

## 1 本論文の背景と目的

1998年7月、英国では Blair 政権のもと交通白書 (DETR[1998]<sup>1</sup>) が発表され、様々な新しい交通政策が提示された。この交通白書は「総合的な交通 (Integrated Transport)」を政策目標に、自動車から公共交通や徒歩、自転車への転換促進が強く意図されていることが特徴である。特に、バス交通サービスの改善は、地方交通計画 (Local Transport Plan, 以下LTPと呼ぶ) の導入や計画策定ガイダンス (Planning Policy Guidance: PPG) の改訂と並んで新政策の中心の一つとなっている。

交通政策の担当部局である環境交通地域省 (Department of the Environment, Transport and the Regions: DETR) は、交通白書の発表後、この白書の娘版にあたりとされるバス交通政策に関する文書 (DETR[1999]<sup>2</sup>): 通称「サラブレッド」を1999年3月に発行し、バスサービス改善に向けた具体的な施策を発表した。「サラブレッド」の特徴は、既に英国各地で自発的な導入がなされていたバス事業者と地方当局との間のバスサービスに関する品質協定 (Quality Partnership, 以下QPと呼ぶ) を法制度化するとともに、さらに必要に応じて特定の事業者に対して排他的な営業権を付与する品質契約 (Quality Contract, 以下QCと呼ぶ) を導入し法制度化すべきことが提唱されていることである。

一方で、1985年交通法により、営利的サービスではカバーできない地方 (rural) 等のサービスについては、地方自治体による入札システムが導入されたが、この入札

システムには契約価格や競争に関して近年問題が生じており、それが新たなバス交通政策にも大きな影響を及ぼしうることが、The Association of Transport Coordinating Officer (ATCO) の報告によって指摘された。この報告の注目すべき点は、本来、入札システムは社会的効率的な一つの目的として導入され、実質ベースで補助金を半減させてきたにもかかわらず、近年急激に契約価格が上昇し、地方自治体の経済的負担が増しつつあることを示したことである。

そこで本論文は、まず英国における域内バス政策の過去の経緯を整理し (第2章)、交通白書を受けた近年のバス政策の変化を紹介する (第3章)。次に、英国の域内バス市場における入札システムの問題を整理し (第4章)、最後に英国のバス政策から得られる考察を整理する (第5章)。

## 2 英国の域内バス政策の経緯

### 2.1 域内バス政策の経緯

#### (1) 1985年以前の域内バス産業

日本交通政策研究会[1985]<sup>3</sup>[1990]<sup>4</sup>によれば、1985年以前の英国バス事業の大半は、厳密な免許制度による地域独占が維持されていた。事業者が乗合バスサービスを供給するためには、通常、Public Service Vehicle License (PSV免許: 公共輸送用車両免許) と Road Service License (RS免許: 道路輸送免許) が必要であった。RS免許はバス事業の参入規制となり、既存事業者には実質

上の地域独占が与えられた。一方、バスサービスはその大半が公的部門によって運営されており、サービスを改善し、コストを削減する経営インセンティブに乏しかったとされる。自家用車の普及という外的要因はあったが、1953年には全旅客トリップの42%のシェアを有していたバス輸送は、1985年には僅か8%にまで低下した。1972年から83年までの間、普通乗合バス(stage carriage)の運賃は実質30%以上上昇したが、自家用車の運転費用は僅か3%増加したに過ぎなかった。

バス利用者の減少は多くの赤字路線を生み、事業者による黒字路線で生じた利潤を赤字路線の超過費用の補填に利用する内部補助は次第に困難になっていった。地方自治体はバスサービス維持のため補助金を与えたが、利用者の減少は止まらなかった。1972年に7,100万ポンドであった補助金は、1982年には8億9,700万ポンドへと膨張した。1984年のバスに関する白書“Buses”は、以上の理由から従来の免許制と補助制度がもはや放置できない事態になったと警告した。

## (2) 1985年交通法の成立

バス白書の提案内容に補助金入札制や経過措置に関する補助規定が追加され、1985年10月の議会決定を経て、1985年交通法(Transport Act 1985)が成立した。当時のThatcher保守党政権は、ロンドンを除く英国の域内バス(注1)に適用されていた路線毎のRS免許制を廃止し、登録制に変更した。これにより、PSV免許を保有し安全要件を満たす事業者は、運行開始42日前の登録によって営利的サービスを行うことが可能となり、参入条件は緩和された。

また、営利的サービスだけでは全ての社会的ニーズを満たせないため、地方自治体は補助金入札制による最長5年(通常3年)間の契約に基づいて、追加的に入札(補助)サービスを確保する権限を与えられた。各地方自治体は入札に関して補助金入札と運行委託料入札のどちらか一方、もしくは併用を選択することができる。1999年現在、バスサービスの84%が、地域の納税者からの直接的な支援を受けず営利的に運営されている<sup>2)</sup>。さらに以上の規制緩和と並行して、大部分の国営・公営バス会社が民営化された。国有のバス事業者であるNBC(National Bus Company)とSBG(Scottish Bus Group)は2年弱の間に、分割された上で売却された。

## (3) ロンドンへのフランチャイズ入札システムの導入

ロンドンのバス輸送については1985年交通法での扱いが未決定になっていたが、最終的に路線別のフランチャイズ競争入札が採用された。寺田[1997]<sup>5)</sup>によれば、1985年交通法が施行されて以来、入札範囲が毎年5%ずつ増加され、入札比率が50%となった時点でロンドン

全域が入札対象となったとされる。London Regional Transport<sup>注2)</sup>の一部門である London Transport Bus(LTB)は、運賃、路線、仕様、運行頻度を特定化し、民間のバス事業者に対して通常5年契約で路線を入札にかける<sup>注3)6)</sup>。事業者はバス車内で収集する料金収入に加え、全バス収入の50%以上(全バス旅客の70%)を占めるトラベルカード<sup>注4)</sup>と特別割引運賃収入<sup>注5)</sup>を全てプールしたバス車外(off-bus)収入の各路線のシェア相当分を受け取ることとなっている。LTBはバス停のディスプレイ、トラベルガイド、地図、電話情報サービスを含む、旅客情報を中心的に管理するものとされる。

## 2.2 1985年交通法による規制緩和の影響

### (1) 市場構造の変化

1985年交通法により多くの新規バス事業者が誕生したが、企業間合併が進み、数社の大手グループに集約されて多くの地域独占が形成された。その理由としてMackie[1995]<sup>7)</sup>は以下の3つの理由を挙げている。スタッフの確保や訓練、マーケティング費用、顧客からサービス知識や信頼を獲得する学習期間といった市場参入のサンクコストが存在した。既存事業者はサービス域内の経営的な知識に関して新規参入者より有利であり、事実上の参入障壁になった。新規参入に対する既存事業者の反応ラグが短く、ヒットアンドラン参入が実現不可能だった。寺田[2000]<sup>8)</sup>によれば、結果としてStage Coachを筆頭とした数社の大手グループが創出された。1995年の合併によりFirst Bus、96年の合併によりArrivaが生まれ、これら大手3グループでバス産業の売上の半分以上を占めている。

### (2) 市場パフォーマンスの変化

図1は域内バスの台キロならびに旅客数の時系列変化を示したものである。図1から分かるように、1985

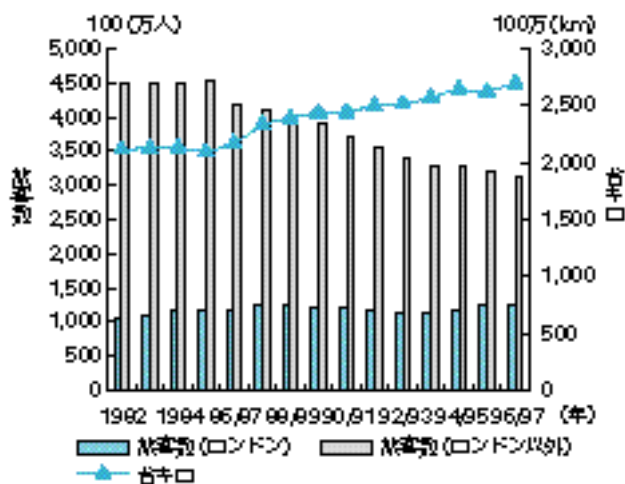
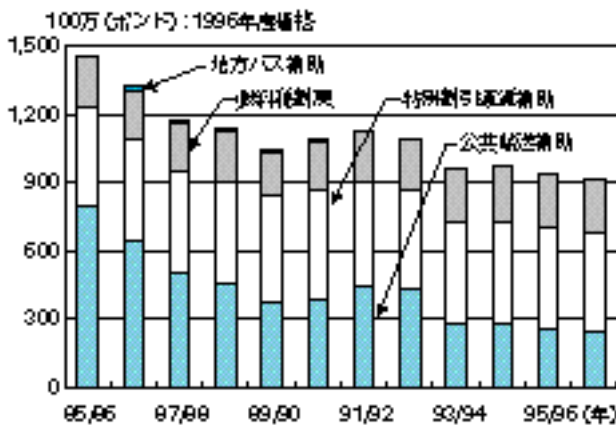


図1-1 域内バスのバス台キロ・乗客数の変化  
注) 交差のをもとに作成

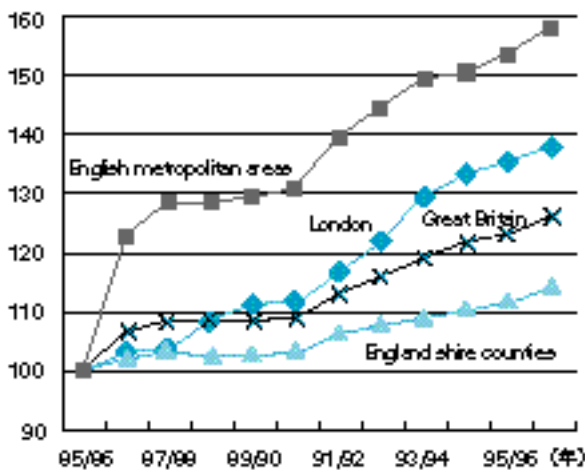
年から1996年のロンドンを除く域内バス台キロは0%増加した。ただし寺田[1997]<sup>5)</sup>によれば、バスの増発はミニバス等の活用によって利用者の待ち時間を短縮させるメリットもあったが、既存運行時間帯(特に平日昼間時間帯)の増発が大部分を占めたとされる。一方、ロンドンを除く域内バス旅客輸送人員は31%減少した。しかし、ロンドン地域の利用者数は微増傾向にあり、そのためロンドン以外の地域でもロンドン型フランチャイズ制の導入を求める声は多いとされる。

また、図2は中央政府からの実質補助金額の推移を示したもののだが、規制緩和の目的の一つであった補助金の削減については1996/97年までのデータを見る限り成功してきたと言える。図2から分かるように、特に補助金総額が増加する原因となった公共輸送補助(旧運営補助)<sup>注6)</sup>は、1985年度からの12年間で実質、7億9,200万ポンドから2億5,400万ポンドへと減少した。一方、移動制約者への配慮から、特別割引運賃補助は増加傾向にあり、1996年度には4億4,400万ポンドが支出されている。



■図-2 中央政府からの実質補助金額の推移

注1) 文獻値をもとに推定  
 注2) 特別割引運賃は、主要なバスサービスの事業者が適用した期間について支出された額だが中央政府から支払われる額で、地方からバスに補助金は提供しない。特別割引運賃は、移動制約者への配慮から、特別割引運賃補助は増加傾向にあり、1996年度には4億4,400万ポンドが支出されている。



■図-3 域内バスの実質運賃の変化(1985年=100)

注) 文獻値をもとに推定

域内バスの運賃レベルの推移を示したものが図3である。1985年からの11年間で、実質で24%(名目で99%)値上がりした。特にEnglish metropolitan areasの伸びが顕著であり、乗客数減少の主要因の一つとなったとされる。高寄[1994]<sup>10)</sup>によれば、バス事業者はEnglish metropolitan areaでは経営収支を重視し、料金値上げ、収入維持、乗客減少のパターンをとっており、English shire countiesでは料金抑制、収入減少、乗客確保というサービス提供重視の政策姿勢をとっているとされる。

### (3) その他の変化

寺田[1997]<sup>5)</sup>によれば、消費者がバスを運賃によって選択するのではなく、バス停に先に来たバスを優先して乗る傾向が強いため、バス事業者は相手の到着時間よりも少しだけ早く到着するように時刻表を頻繁に変更した結果、多くのバス利用者が混乱することになったとされる。路上競争の過程で、利用の多い停留所での長時間停車によるダンゴ運転の発生や都心の道路渋滞、そうした停留所への早着競争による安全性の懸念も生じた。こうしたいわゆる「バス戦争」は規制緩和の負の面の象徴と言われる。

### 2.3 自発的な品質協定(Quality Partnership: QP)の登場

地方自治体は規制緩和により、当該地域のバス政策の影響力を減らされ、中央政府からの資金調達を厳しく制限されたことに不満を抱いていた。残された権限としては、社会的に必要だが営利的に供給されないバスサービスへの資金提供の他に、信頼性を向上し移動時間を短縮する為、バスに優先権を与える交通管理があった。

近年、Birmingham, Edinburgh, Leeds等を始めとする幾つかの都市で、バスサービスに関する関係主体間の自発的な協力の成功例が報告されている。地方自治体と事業者は品質協定(QP)を結び、より高品質なバスサービスを提供することで乗客を増やしている。ここで地方自治体は、先のバスサービスを支援する交通管理手法(バスレーン、ジャンクションにおけるバス優先、パークアンドライド等)を提供し、バス会社はより良い品質(快適さ、環境への優しさ、アクセスビリティ、マーケティングの改善、他の交通機関とのより良い統合、より信頼性の高いサービス)を提供する。

例えば1994年からQPを導入したNottinghamshireでは、地方自治体により、“Nextbus”というブランド名で、バスの到着時刻を表示する電子ディスプレイがバスシェルターに取り付けられている<sup>11)</sup>。バスの位置は人工衛星とバスに備え付けの装置によって測定される。またバス専用レーン及び交通標識の整備も行われ、バスの移動速度と信頼性を高める努力がなされている。一方、事

業者はより利用しやすい新型低床バスを導入したり、従業員の訓練を行ったりしている。また、夕方や日曜日の増便も実現された。ただしQPは各バス路線ごとに決められており、パートナーシップの内容は各々の路線で異なる。結果は概ね良好で、Nottingham-Cotgrave間は約10%の乗客数増、Nottingham-CalvertonではNextbusがまだ導入されていない段階で12 - 14%の増加が見込まれている。

### 3 新交通政策による新たなバス政策

前保守党政権によるバスの規制緩和は、サービスを提供する事業者への効率性改善要求に重心が置かれており、消費者の視点に立った政策に欠けていたとの批判がなされるようになってきた。また、利用者と市場への介入が制限された地方公共団体からも規制緩和に対する不満の声が上がった。これを受け新政権はより利用者側に立ったバス政策を指向した。本章では1998年に発表された交通白書( DETR[1998]<sup>1)</sup>)と1999年に発表された「サラブレッド」( DETR[1999]<sup>2)</sup>)から、英国バスのサービス品質の向上に向けた最新の取組みを紹介する。

#### 3.1 交通白書での域内バスの位置づけ

副首相兼 DETR担当大臣であるJohn Prescottは白書の冒頭で、「保守党政権下で行われた民営化、競争、規制緩和の結果、交通量の増加が一層の渋滞と環境汚染をもたらし、バスや鉄道事業を衰退させた。」と批判した。白書は、異なるタイプの交通間の連携、環境との連携、土地利用計画との連携、教育、健康及び富の創造のための施策との連携を目指している。旅客・貨物ともに、混雑や環境問題を引き起こす自動車から公共交通機関へのシフトを目指すものであり、特に域内バスサービスの提供が新交通政策の必要不可欠な要素であることを強調している。

##### (1) 域内バスの規制緩和の評価

白書は、バスサービスの質が規制緩和によって低下したと批判した。バスサービスの頻繁な変更や他の公共交通機関との接続の悪さ、案内システムや共通乗車券制度への一部事業者の不参加が、バスサービスを悪化させた原因と考えた。こうした状況下では、バスの強力なライバルである自家用車が提供できる快適さ、信頼性、乗り易さの水準に達することは難しく、運賃の上昇と合わせて、域内バス利用者の減少傾向を止めることができなかつたと論じた。

##### (2) 品質協定(QP)と品質契約(QC)

白書は一部の都市ではバスサービスの重要な改善が

自発的なQPによる地方当局と事業者間の改善を通じて達成されたとし、更に「QPは現在でも機能しているが、より拡大され、確固とした基盤の上に位置づける必要がある。それゆえ我々は、これらのパートナーシップに法令上の位置づけを付与するため法案を提出する」としている。また、「公共の利益のために、バスサービスに対するQCを締結する権限を地方当局に与える基本的な法制度を導入する」とした。

##### (3) バスサービスへの財政支援

中央政府は法定QPの達成により、バス1台につき平均2名の乗客が増え、バス業界に4億ポンドの収入をもたらすと予測している。また、燃料税の減税措置(2億7,000万ポンド)、直接補助金(ロンドン周辺で、地方自治体は約2億3,000万ポンドをバスサービスに費やしている)、そして運賃割引分補填(約4億4,000万ポンド)、の合わせて約10億ポンドをバス業界の支援に費やす予定であるとしている。

また高齢者や、その中でも特に低所得者層の公共交通利用を支援するため、バス運賃を半額にする優待バスを年間最大5ポンドと引き換えに高齢者に配布するという地方自治体の特別割引運賃計画に「ナショナルミニマム(national minimum standard)」の導入を予定している。それゆえ大蔵大臣(the Chancellor)は、域内バスサービスを支援するため、全国で年間4,500万ポンド、新地方交通パートナーシップ計画のため更に年間600万ポンドを支出する新地方パートナーシップ資金(Rural Bus Partnership fund)を創設するとしている。

#### 3.2 サラブレッドの概要

交通白書は将来の交通政策においてバスが重要な役割を果たすことを明確にした。それを受け、サラブレッドではその詳細な内容を提示している。

##### (1) 地方交通計画(Local Transport Plan)の導入<sup>12)</sup>

サラブレッドの動きとは独立して、EnglandとWalesの全てのカウンティ・カウンシル、Passenger Transport Authorities<sup>注7)</sup>とUnitary Authorities<sup>注8)</sup>は従来までのTPPs<sup>注9)</sup>に代わり、新たに導入されることとなった地域交通計画(Local Transport Plan : LTPと呼ぶ)を準備しなければならないこととされた。LTPには当該当局の地域内々、内外の交通に関して、安全で総合的、効率的かつ経済的な施設やサービスの提供を促進する施策が含まれる。サラブレッドでは、環境問題や公共交通の利用促進のためバスサービスに重要な役割を見だし、LTPを活用した支援を提唱している。

##### (2) 法定品質協定(statutory QP)

QPに関する現在の枠組みでは、品質基準の向上に同

意しない事業者が新たに整備された施設を利用することを防止できないため、短期的なフリーライダーの可能性が残っている。これは地方自治体によるQP施設の過小投資を導く恐れがあると同時に、QPバス事業者は、低費用、低品質のライバルによって不利を被るならば、パートナーシップに参加して資金を使うことを躊躇するかもしれない。以上の理由からQPの法律化が求められていた。

現在下院で審議中の Transport Bill( House of Commons[2000]<sup>13)</sup>)によれば、法定QP手法とは「当局が該地域の全体、もしくは一部分、もしくは組み合わせられた地域に特定の施設を提供する一方で、施設の利用を望む域内サービス事業者が施設を利用する際、特定基準の域内サービスを提供しなければならない」という手法である。ただし、ここで特定化されるサービス基準の中に、サービス頻度やタイミングに関する要求を含まないものとしている。これは運行頻度に影響を与えるような施策は、バス事業者の運営費等の営利的な決定に影響を与えるためである。よって、地方自治体が運行頻度の変更を行いたい時には既存の規則内で別途、追加サービスに関する補助金入札を行わなければならない。

法的支援により、地方自治体はバスレーンやリアルタイム旅客情報を提供する高水準な待合所の利用といった、QP施設に関する品質基準を設定することが可能になる。この基準に合わないバスは排除される。バス事業者には市場を拡大するサービス供給と技術革新について決定させる一方、地方自治体にはバス品質に関与する機会を与えるものとされる。また法定QPに関する法案には以下の条項も含まれる。

- ・公平で開かれたアクセスを保証する。全事業者は必要な基準を満たす限り、QPパートナーの資格が与えられる。
- ・QPは品質基準、典型的には車輛基準である。例えば、低床車輛、移動制約者の移動を支援する設備、排気ガス基準、運転手の訓練・顧客ケア資格が含まれる。
- ・地方自治体が事業者を排除する権限はQPの一部として供給、改善した施設についてのみ適用される。
- ・QPを実行する前に、QP施設を利用する予定の全事業者に助言を求めることを義務とする。

法定QPの執行に関しては、Traffic Commissioners<sup>注10)</sup>(以下TCと呼ぶ)がバスサービスに関する登録局として行動する。TCは決定されたQPのサービス基準と一致しないサービスの新規登録を拒否することによりQPに関与する。またバス事業者が地方自治体と対等の立場に立つことを保証するための仕組みも設けられている。もし地方自治体が協定で約束した改善を行わないことがあ

る場合には、バス事業者は地方自治体が排除権限を利用することを阻止し、事業者を当該契約から解放させることのできる裁判所命令を適用できる。また事業者は地方自治体が理不尽に高い、もしくは過度に特化したサービス基準をQPの中で設定したと判断する場合には、Director General of Fair Tradingによる詳細な調査を利用できる<sup>注11)</sup>。

### (3) 品質契約(Quality Contract: QC)

法定QPを利用してもなお必要な改善を十分に保証できない場合、バスサービスに関するQCを結ぶ権限を地方自治体に与えることが検討されている。QCとは地方当局が域内バスサービスを運営する排他的権利を他者に与える一方で、権利を受けた者が特定化された項目に関するサービスを供給する、という契約を行うものである。サービス供給者は入札によって決定される。地方当局はPSV免許かCommunity Bus Permitを保有する者が提示した入札のみを認める。

この排他的な運行権はロンドンのフランチャイズ方式に類似するものである。一度、QCが締結されると、地方自治体に承認されない限り、他のバス事業者は当該路線もしくは地域内での運行が許されない。ロンドンのフランチャイズ方式と大きく異なる点は、QCが運賃に関する規定を基本的に含まない点である。なお地方自治体は、LTPの一部として自家用車から公共交通、自転車、徒歩への転換や環境改善がQC以外の手法では達成できず、QCで新たに発生する費用がその便益によって相殺される事を明らかにすることが求められる。

QC導入によって期待される便益として、ネットワークとサービスの安定性の向上、地方自治体の料金管理、サービスの品質と量を特定化する能力の向上、そして他のバスや他の交通機関との接続性の改善が挙げられる。また、バス事業者による内部補助も可能になる。

一方で潜在的な不利益も存在していることが指摘されている。特に意思決定がバス事業者から自治体に移される為、顧客ニーズに対する反応性が低くなり、柔軟性が減少し、技術革新のインセンティブが小さくなる危険性が指摘される。また、自治体がQCを設定し監視する費用が発生することも一つの問題点とされる。さらに、例えば契約者が変わった場合、事業の移転や雇用の保護に関して、運営上の資産(バス停等)の移転を保証する既存法に加えて、どのような準備が必要か、経営権の損失に対してなされるべき他の保証は何か等、QCには考慮すべき問題は多いとされる。

### (4) 品質協定と品質契約との比較

以上を基に、品質協定と品質契約との比較を行ったものが表1に示されている。

■表一 品質協定(QP)と品質契約(QC)との比較

	〔法定〕品質協定	品質契約
目的	・バスサービスの品質向上 ・バスインフラへの投資促進	・品質協定で目的達成できない場合に利用
特徴	・自治体とバス事業者とのパートナーシップ ・必要条件を満たす事業者は参加自由	・市内バスサービスを提供する特定の権利を事業者に付与する ・ロンドンのフランチャイズ方式に近い
メリット	・競争の自由競争の枠組みが維持された上で、バスサービスの品質改善が可能	・ネットワークとサービスの安定性の確保 ・サービス品質・経営が容易に特定可能 ・他の交通機関との接続の改善 ・バス事業者による内訳開示が可能
デメリット	・自治体はバスの運行形態を変更できない ・追加料金は効果が期待できない可能性	・路線コースに対する柔軟性が低下 ・技術革新のインセンティブが低下 ・監視費用の発生

(5) その他のサービス品質向上政策

規制緩和に対する最も標準的な批判の一つに、サービスの不安定があった。事業者が必要の変化に対する大きな柔軟性を認めていたため、「バス戦争」により時刻表は頻繁に変更され、潜在的な乗客を混乱させた。サラブレッドでは時刻表の変更は何らかの制限を行うが、同時に需要の変化に応じた事業者の柔軟性も認めている。具体的な方法は指定されていないが、鉄道のように年に2回だけの変更を許すといったような頻度に関する制限や、現行42日間の登録告知期間を変更の程度・種類に応じて変える方法などが案として挙げられている。

また現在、地方自治体は旅客情報を公表する法的権限を持っているが、自治体にも事業者にも公表する義務はない。そのため、地方公共交通が成功するための一つの重要な点である情報の供給に関して、誰もリーダーシップを取る者がいないという結果を導いた。この問題に対処するため、地方自治体への法的義務の付与と国家的な公共交通情報システムの開発について議論されている。

また、規制緩和により必要なサービスが分断され、乗り継ぎが不便になる問題が発生していたことを鑑みて、特定地域のバスと鉄道の通しチケットのような、利用者利便性を向上させる為、地方自治体の発券手法に対する調整権限の強化を検討している。

4 域内バス市場における入札制度の現状と問題点

4.1 域内バスサービスの入札システムの現状

1985年の交通法改正に伴うロンドン以外の地域に対するバス市場規制緩和の結果、各地で導入されてきた

入札システムがどのように機能しているかとその問題点については、Environment, Transport and Regional Affairs Committee(以下、委員会)によって詳細に調査がなされている(House of Commons[1999]<sup>14</sup>)。この調査は、域内バス市場で発生している独占や寡占の実態を把握するとともに、入札システムに基づくバスサービスの契約のコストやその達成度の近年の動向、さらにはその結果地方バスへの補助等がどのような影響を受けているのかを把握し、政府の新たな政策に向けた提案を行うことを目的とするものである。この報告をもとに英国の域内バス市場における入札システムの実態を紹介することとする。

なお、入札システムの各地域における実状については、中央政府が画一的に各地のデータを収集しているわけではない。しかし、一部の調査結果よりその状況を断片的に把握することはできる。以下に、近年見られるとされる傾向について整理する。

(1) 入札価格の上昇

ATCOが1998年11月に行った調査結果によれば、調査対象とした38の地方自治体のうち32自治体において、1998年4月以降の入札価格が平均で12%上昇した。地域によって入札価格の上昇率は異なり、DETRによれば、England地方の単一自治体がScotland地方の自治体よりも上昇率が高いことが報告される。また、特に、家庭から学校への通学バスの入札価格が全国的に上昇していることが示されている。

こうした入札価格の上昇の原因として、調査報告書の中では、近年の人件費の上昇、バスサービス需要増大にともなうサービスの改善、利用者の要望に合わせた新規導入車両の増加、少し前まで見られた入札時点における不当に廉価な契約金額提示の減少、バス事業者の利潤増加等が挙げられている。

(2) 入札の競争性の低下

入札価格の上昇とともに、契約への競争のレベルも多くのケースで低下している。ATCOの調査結果によれば、England地方の平均入札者数はわずか2.4社であった。DETR自身は入札者数に関するデータ収集を行っていないものの、定期的に調査を外部委託しており、それによれば、規制緩和時には約5社であったのが、1991年には平均3.6社、1995年には平均3.3社にまで低下していることが明らかにされている。さらには、一部の自治体においては、入札者が全く現れないという事態も発生している。

ロンドンについてもほぼ他の地域と同様の事態が発生している。1995年前期には平均で6社の入札があったにもかかわらず、1996年7月～1998年6月では平均で3社に

まで低減している。またロンドンの特定の地域に他の地域よりも競争が集中する傾向が見られる。

### (3) 契約の早期打ち切りと営利的サービスの登録取下げ

バス事業者が早期に契約を打ち切ってしまうケースもかなり見られる。ATCOの調査結果によれば、203もの入札バスサービスが早期に契約を打ち切っている。またその結果、再度入札を行わざるを得なくなり、前回の入札時よりも契約金額が高くなっていく傾向にあることが指摘される。再入札には、前回の契約者以外の事業者が入札・契約するというケースだけでなく、他に入札者がいない場合には前回と同一の事業者が再度入札・契約するというケースも含まれる。したがって、こうした契約金額の上昇に成功した前例が、他バス事業者の契約早期打ち切り行動の促進に寄与しているとの懸念が見られる。ただし、一部の地方自治体においては、契約を当初契約期間よりも早く打ち切ることが禁じる契約を行っているところもある。

また、事業者により、ドライバーや車両が地方交通のピーク時のサービスからもっと儲けのある通学サービスに関する学校との契約へ移行される傾向が、特に中規模サイズの都市において見られることも指摘される。この結果、特に通勤時に自家用車を利用している人々を公共交通に誘導することが困難となっている。

### (4) 事業者内の内部補助の減少について

規制緩和によって、収益の大きい路線から収益の少ない路線への事業者による内部補助はかなり減少している。それでも、一部の事業者は採算上の理由から内部補助を継続していた。ところが、こうした事業者であっても、営利的サービスと入札サービスとの間での内部補助は行わないとの証言が委員会の中でなされた。そして、より需要の多い路線や時間帯にサービスを集中させ、地方自治体が必要と考えるような低需要の路線や時間帯から撤退する傾向が見られることがわかってきた。この結果、“cherry picking”と呼ばれる収益の大きい便のみでバス運行を行い、それ以外の便の運行を行わないという事態が発生することが懸念されている。

また、仮に契約更新のための入札を行うとしても、外部のバス事業者は商業バスサービスとのギャップを埋められるだけの魅力に乏しいため、現行のバス事業者が有利になる傾向が強いことも指摘されている。

### (5) バス事業者による反競争的な行為

各地のバス市場で地域的に独占、寡占が発生していることが指摘される。1998年9月時点で、英国のバス市場の70%が6つの事業者グループによってカバーされている。また、大規模事業者同士が緩やかな連携を行うこと、例えば、伝統的に特定の事業者が運営してきたエ

リアには他の事業者はあえて参入するのを止めたりすることが報告されている。さらに、事業者同士が、一種のカルテルを形成し、新規の事業者の参入を妨害する場合があることも指摘されており、1998年11月には、Office of Fair Trading(OFT)により、運賃やマーケットシェアに関する内部調整が10のバス事業者間でなされていたことが摘発されている。

これ以外にも、競争を阻害する以下のような行為が行われていることが指摘される。

- ・小規模な事業者による運営を妨害するために、大規模な事業者が、断片的に営利的サービスを取りやめて入札サービスに参入する
- ・大規模な事業者が複数の入札をセットで受注することによって入札価格をディスカウントし、小規模な事業者が不利になるようにする
- ・入札に失敗した事業者が、入札に成功した事業者と競争的な系統の営利的サービスを行う 等

### (6) 委員会の主な提案内容

以上の調査結果を受けて、委員会はいくつかの提案を行っている。そのうち、環境交通地域省に対する主な提案内容は以下の通りである。なお、ここに挙げる提案以外にも、Office of Fair Trading(OFT)に対して、事業者の競争を抑制するような行為に対する監視を強化することを要請している。

- ・地方自治体やLondon Transportに対する追加的な財政的補助を早急に検討するべきである
- ・域内バスや通学バスの契約価格に関するデータを全国的に調査・分析する必要がある
- ・入札を行う地方自治体は、新規の事業者、小規模な事業者、他の地域からの事業者が入札できるように、より競争を活性化させる努力を行うべきである
- ・最低価格入札は必ずしもBest Value<sup>注12</sup>)にはつながらない。入札を行う地方自治体は、サービス質等の他の要因も考慮して契約事業者を決定すべきである
- ・入札を行う地方自治体が、それが効率的と判断できる場合には、自ら所有するバスや運転手を契約サービスに使用できるよう促進されなければならない
- ・極度の過疎地域においては入札者による競争を行うこと自体が困難な場合もある。そのような場合にはEconomic Regulatorを指名して、不当に独占の地位を悪用することがないように入札価格等を監視するべきである
- ・1985年交通法の時点で構築された法的な枠組みとロンドン以外の地域におけるバスサービスの規制緩和は新たな交通政策にはそぐわない(inadequate)

ものと考えられる。従来の自発的な品質協定(QP)では、地方自治体が必要なサービス改善を達成できないゆえ、できる限り早期に品質契約(QC)を行える法的権限が地方自治体に与えられるようにすべきである

#### 4.2 域内バスの入札システムに関する中央政府の見解

DETRは、先の委員会の報告を受けて早速中央政府としての見解(DETR[1999])<sup>15)</sup>を発表している。

まず、DETRは入札システムによるバスサービスは全ての域内バスの運行キロの16%程度を占めるにすぎず、ほとんどは営利的サービスによってバスは運営されているのが実態であって、交通白書やサラブレッドにおいて述べられた内容は、バスサービスの全般的な改善を目指すものであるとしている。その上で、域内バス産業の構造が高コストを生む主要な要因と判断するだけの十分な証拠があるとは考えられないとしている。域内バスは充分“contestable”であり、常に潜在的な競争者が存在して市場内の事業者は潜在的な競争者を考慮した行動を行っていると考えている。

その上で、委員会の提案に対して以下のような回答を行っている。

まず、追加的な財政補助については現時点では全く考えていないし、仮に委員会の主張する内容が事実だとしても、補助を行う理由が明確でない。ただし、他の様々な要因も考慮しつつ、委員会の提案内容を勘案して、次の予算計画(Comprehensive Spending Review)に向けて検討を行っていくとしている。次に、バスサービスや入札に関するデータベースについては、DETRとしても重要と考えており、早速事例調査も実施している。同様に競争の活性化についてもその重要性に同意し、中央政府としても入札を行う上での手引きの発行に協力している。契約事業者の決定については、既にDepartment of Transport Circular 5/85において最低価格入札者には限定しないことが明記されており、委員会の提案にも同意している。過疎地域におけるEconomic Regulatorの設置については、資金的な面と実効面とから、DETRは慎重な態度を示している。最後の提案については、法定品質協定と品質契約を検討しつつあると述べるにとどまっている。

### 5 英国における近年のバス政策に関する考察

本論文では、英国における1985年以降の域内バス市場の規制緩和とその後のBlair政権下の新交通政策における各種政策の状況、ならびに域内バスの入札システム

の実状を整理した。

最後に、英国におけるQP、QCと我が国の1999年の運輸政策審議会答申<sup>16)</sup>における「地域協議会」との関係、入札制度の問題点とQCの意義・課題に関する考察を行う。

#### (1) QP、QCと我が国の「地域協議会」制度との関係

自発的QPは、地方自治体とバス事業者とが、サービスの基準とそれに対する各自の貢献内容に関して、自発的に協定を結ぶものであり、法定QPは、自発的QPにおける交通管理方策へのバス事業者のただ乗りを防止するために、法的根拠を付与するものである。ここで、法定QPにおいて「ただ乗り」する他のバス事業者が想定されているように、QPは複数のバス事業者が運行しうような比較的需要のあるマーケットを対象にしたものと考えられる。

一方でQCは「QPを利用して必要な改善を十分に保証できない場合」に、地方自治体が運営に関する排他的権利をバス事業者に与える代わりに、バス事業者が地方自治体によって示されるサービス水準を達成するための対応を行う、という契約をするものである。ここで、どのような場合がQC成立の条件なのかは必ずしも明確にされていないが、交通白書で示される新たな政策目標の1つに交通の選択肢確保が掲げられていることを鑑みれば、QCは、過疎地域のような需要がかなり少ないマーケットを対象にしたものと考えられる。

ところで、我が国における運輸政策審議会答申の中で提案された「地域協議会」は、「主として地方部を中心として、事業者が路線退出を希望する場合や今後路線の維持が困難と認められる場合に、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する」場とされている。「地域協議会」は、バスサービスに関連する各種主体がサービス内容について協議するという点と、その法的強制力がないという点で、自発的QPと類似するものである。しかし、「地域協議会」において想定されるマーケットは、需要がある程度見込めるマーケットを想定したQPよりも、むしろ不採算マーケットを想定したQCに近いものと考えられる。

英国において、不採算サービスについては自発的な協力体制が十分に機能しない可能性が高いために、より強制力のあるQCを導入しつつあるという経緯は、今後の我が国の「地域協議会」制度のあり方にとっても参考になると思われる。

#### (2) 入札制度の問題点

入札制度の導入によって発生すると考えられる問題点については、1985年交通法が制定する際に行われた議



論の中でも既にいくつか論じられていた。寺田<sup>2000</sup><sup>8)</sup>によれば、当時の規制緩和反対論者によって、時刻表が最適化されず不安定になること、ロンドンのトラベルカードのように乗継が自由な共通乗車券が維持できなくなる、ならびに内部補助がなくなることによりサービスの廃止が進むことなどが指摘されており、フランチャイズ入札制を提案していたとされる。また、そうした論争を受けて交通委員会もフランチャイズ入札制を提案していた。こうした指摘については、その後現実の問題となって現出し、規制緩和反対論者の予言していたことが部分的に的中したこととなる。

だが、この度のEnvironment, Transport and Regional Affairs Committeeの報告は、入札制度の利点とされていた経済的効率性までもが、契約価格の上昇によって達成されない可能性があることを指摘した。この原因としては、報告がまとめているように、人件費上昇やバス事業者の利潤増、利用者からの要求サービスの向上等もあるが、やはり入札者の減少が一つの大きな原因と考えられる。

入札者数減少の原因は様々考えられる。まず、入札システムの仕組みや地方自治体の努力が挙げられる。例えば、入札に関する告知をどの程度行ったかは担当者の技量に依存するところもあり、入札者数にかなりの影響を及ぼすことは容易に想像できる。また、駐車施設のような固定費用の存在が先入者の利益を生んでいる可能性が挙げられる。さらに、入札が何回も繰り返し実施されることによって、入札者が入札をめぐる各種事情を学習し、場合によっては暗黙の協力を行う可能性が挙げられる。それ以外にも、地元の固有事情のように新規参入者には入手が困難な情報があることも挙げられるであろう。

いずれにしても、契約価格の上昇が恒久的なものなのかそれとも一時的な現象にすぎないのかを見極めた上で、価格上昇の原因を究明することは一つの重要な課題であると考えられる。

### (3) 入札制度の問題への解決策としてのQCの意義・限界

1985年交通法の規制緩和によって導入された補助金入札の仕組みには、市場における競争性の低下や契約価格の上昇という問題があることが指摘された。

Environment, Transport and Regional Affairs Committeeの提案でも示されるようにQCは、入札制度のこうした問題点のある程度解消することが期待されるものである。特に、QCで導入される予定のフランチャイズ式の入札制度は、従来までの入札制度において減少した事業者の内部補助を復活させ、不採算路線においてもある程度のレベルのサービス確保が期待できる。

しかし、契約価格の上昇や競争性の低下といった問題は、QCが導入されたからといって解決される問題ではない。実際、既にフランチャイズ制が導入されていたロンドンにおいても入札の競争性が低下している事実が報告されている。

結局、先の委員会の提案では、独占・寡占に関わる問題への対処については、Office of Fair Trading (OFT)の管轄であるとの認識が示されている。また、各地にEconomic Regulatorを置くことも提案されている。これらの有効性については、賛否両論のあるところではあるが、QCの限界を補うためには、最終的には、こうした法的規制もしくは監視機関の監視が不可欠であるとの結論は、当然のものとはいえ、興味深いといえるのではなかろうか。

なお、本論文中で紹介した内容は、全て2000年5月現在のものである。また、本論文中で参考あるいは引用している各種文書の和訳に関する責任は全て著者らに帰属するものである。

#### 注

注1)「域内」の原語はlocalである。ここでのlocalは「地方(rural)」の意味とは異なり、最低乗車距離が15マイル以下の特定地域を指す。

注2)London Regional Transport Act 1984で設立されたstatutory corporationで、ロンドン地区の公共旅客交通を提供する義務がある。

注3)現在、純費用契約(Net Cost Contracts)方式が採用されており、事業者は路線の収入と費用(利潤を含む)の差額を入札する。そのため契約は事業者に入札リスクを与え、故にクオリティと収入を高めるインセンティブを与えている。

注4)首都圏内のバス、鉄道、地下鉄、ライトレールの特定ゾーン内での乗り放題プリペイドカードで、英国における最も成功した地域運賃スキームの一つ。

注5)主に高齢者や移動制約者を対象にした特別割引運賃と事業者が設定した大人普通運賃との差額を自治体が補償するもの。

注6)営利的サービスで提供されないサービスに対して各自治体が支出する入札対象の補助金。

注7)1968年交通法で生まれた公共用交通についての一元的決定機関。

注8)イングランドとウェールズの地方制度は、上位のカウンティと下位のディストリクトという二層構造であったが、95年の再編により一部地域のカウンティが廃止されたため生まれた単一地方自治体。

注9)ITPPsとは、地方自治体の道路並びに公共交通に関する次年度の交通支出計画案であり1973年に導入された。中央政府から地方自治体が補助金や借入金許可を得るための入札として機能している。

注10)Traffic Commissionersは各交通区ごとに大臣によって任命され、バス産業に関する参入基準を適用する役割を有している。

注11)1998年Competition Actは不公正な競争や支配的な地位の乱用に対抗する強化された権限を事業者に与えている。

注12)Best Valueとは、実施する施策が最も効率的、効果的であるかどうかを判断する考え方。市民に対して施策内容を公開し、市民にとって満足度の高いサービスを効率的に提供するものであるかを判断してもらうことにより決められる。

#### 参考文献

1)Department of the Environment, Transport and the Regions[1998] *A New Deal for Transport: Better for Everyone*.

2)Department of the Environment, Transport and the Regions[1999] *From Workhorse to Thoroughbred: A Better Role for Bus Travel*.

3)日本交通政策研究会[1985]“英国の交通部門における規制の変化 中小都市交通政策/農山村交通政策研究プロジェクト”,日交研シリーズD-58

- 4)日本交通政策研究会[1990]“バス白書,1985年交通法および関連資料”,日交研シリーズC:30
- 5)寺田一薫[1997]“英国の域内バスにおける規制緩和と競争”,「運輸と経済」,第57巻第12号,pp.49-57
- 6)London Transport Bus[1999] *The Bus tendering process*
- 7)Peter Mackie, John Preston and Chris Nash[1995] *Bus deregulation : ten years on*, Transport Review, Vol.15, No.3, pp.229-251
- 8)寺田一薫[2000]“規制緩和に向かうバス市場”,秋山哲男,中村文彦編「バスはよみがえる」,日本評論社
- 9)Department of the Environment, Transport and the Regions[1997] *Transport Statistics Report : Bus and Coach Statistics Great Britain 1996/97*
- 10)高寄昇三[1994]“イギリス地方バスの経営”,「運輸と経済」,第54巻第12号,pp.24-35
- 11)The Association of Transport Co-ordinating Officer [1998] *Bus quality partnerships : Nottinghamshire shows the way*
- 12)加藤浩徳・堀 健一・中野宏幸[2000]“英国における地方レベルの新たな交通計画システム - Local Transport Planの導入と実態 - ”,運輸政策研究, Vol.3, No.1, pp.21-30
- 13)House of Commons[1999] *Transport Bill*
- 14)House of Commons[1999] *Tendered Bus Service - Report and Proceedings of the Committee together with Minutes of Evidence and Appendices taken before the Transport Sub-committee-, Environment, Transport and Regional Affairs Committee eighteenth report*
- 15)Department of the Environment, Transport and the Regions[2000] *The Government's Response to the Environment, Transport and Regional Affairs Committee's Report : Tendered Bus Services*
- 16)運輸政策審議会自動車交通部[1999]「乗合バスの活性化と発展を目指して - 乗合バス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 - 」,運輸政策審議会自動車交通部会答申
- 17)運輸政策審議会自動車交通部[1998]「乗合バス事業の規制緩和,生活路線維持について」,運輸政策審議会自動車交通部バス小委員会中間報告
- 18)木谷直俊[1992]“英国のローカルバス合併問題 - サウスヨークシャーのケース - ”,「高速道路と自動車」第35巻第7号1992年7月,pp.16-24
- 19)高寄昇三[1996]「現代イギリスの都市政策」,勁草書房
- 20)寺田一薫 [1996]“英国における域内バス規制緩和の 8年目までの結果”「MOBILITY」, No.102, pp.58-61
- 21)寺田一薫[1997]“英国における域内バス規制緩和と補助金入札制による社会的サービスの維持”,「Mobility」, No.109, pp.10-17
- 22)寺田一薫[1999]“規制緩和下の交通市場における品質協定の政策的意義 - 英国における最近のバス政策の変化を中心に - ”,1999年度日本交通学会ディスカッションペーパー
- 23)松澤俊雄[1997]“英国域内バス事業の規制改革について”,「交通学研究」1997年研究年報,pp.19-32
- 24)Department of the Environment, Transport and the Regions[1999] *Annual Report 1999 - The Government's Expenditure Plans 1999-2000 to 2001-2002-*
- 25)Department of the Environment, Transport and the Regions[1999] *Guidance on Provisional Local Transport Plans*
- 26)David Kennedy[1996] *London bus tendering : a welfare balance*, Transport Policy, Vol.2, No.4, pp.243-249
- 27)D. M. Van de Velde and L. I. E. Sleuwaegen [1997] *Public Transport Service Contracts : Searching for the Optimum*, International Journal of Transport Economics, No1, FEB. 1997, pp.53-74
- 28)Peter White and Stephen Tough[1995] *Alternative Tendering Systems and Deregulation in Britain*, Journal of Transport Economics and Policy, SEP., pp.275-289

(原稿受付 2000年5月26日)

---

## The Recent Local Bus Service Policy and Tendered Bus Service in the United Kingdom

By Katsumi TANABE and Hironori KATO

This paper aims to report a recent change of local bus service policy in UK, and to analyze a target and a background that the New Labor Party will plan to introduce Quality Partnership and Quality Contract, which was announced in "A New Deal for Transport" or "From Workhorse to Thoroughbred". Next we discuss an outline of tendered bus service and the highest bid price have been rising. A lesson from the UK's deregulation and its results is discussed in a view of possibility which is introduced into Japanese rural area.

---

*Key Words ; United Kingdom, bus service policy, Thoroughbred, Quality Partnership, Quality Contract, tendered, service*

---

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no10.html>