

バス事業規制区分のあり方

—英国の規制区分を踏まえて—

わが国の営業バス事業は、規制制度上、乗合と貸切に区分される。しかし昨今、この区分がバス事業の実態に合致せず、様々な矛盾が生まれている。ここで英国の規制制度をみると、英国では乗合と貸切の区分がなく、域内バスとそれ以外の区分である。そして域内バスでは、サービス水準等についての公的関与(調整)が見られるが、それ以外(都市間バスおよび貸切バス)については、基本的に市場競争に委ねられている。わが国においても、多くの場合営利事業としては運営が困難で地域にとって唯一の公共交通である域内バスと、営利事業として運営可能で市場競争が存在する都市間バスを規制制度上区分し、各々に相応しい施策を考えるべきであろう。

キーワード 域内バス, 都市間バス, バスターミナル, 規制区分, 英国

山本雄吾

YAMAMOTO, Yugo

商修 名城大学経済学部産業社会学科教授

森田優己

MORITA, Masami

経修 桜花学園大学学芸学部教授

蛭谷憲治

EBITANI, Kenji

修(経) 大分交通株式会社別府営業所課長
大分大学大学院経済学研究科博士後期課程

1——本研究の背景と目的

わが国のバス輸送サービスは、規制制度上、営業用(道路運送法では「旅客自動車運送事業」と自家用(同「自家用自動車」)に区分され、営業用はさらに乗合(同「一般乗合旅客自動車運送事業」)と貸切(同「一般貸切旅客自動車運送事業」)に区分される。ところが昨今、営業用についての規制区分が現在のバス事業の実態に合致せず、いくつかの問題を生んでいるように思われる。

第1の問題は、都市間バス(長距離バス、高速バス)と域内バスが同一の規制制度下に置かれていることに起因する矛盾である^{注1)}。

道路運送法(昭和26年6月1日交付,同7月1日施行)が制定された昭和20年代にあっては、乗合バスは基本的に鉄道のフィーダーサービスとして地域交通を担う域内バスであり、かつ自家用車の普及していない環境では一定の収益の見込める営利事業であった。ところが昭和60年頃より、高速道路整備の進展や、国鉄改革に伴う鉄道保護政策の見直しを背景とした規制緩和により、乗合バスは地域交通の範囲を超えて都市間長距離輸送に進出した。一方で昭和40年代以降、域内バスは、一部を除いて自家用車の普及や過疎化の進展から輸送人員が減少し、多くの路線が国や都道府県および市町村の補助を受けることとなり、現在では純粹の営利事業とは言い難くなっている^{注2)}。

この結果、現在の乗合バスは、営利事業として運営可能でかつ代替交通機関があり市場競争が存在する都市間バスと、多くの場合営利事業としては運営が困難でか

つ地域にとって唯一の公共交通である域内バスという、市場も目的も異なる2つのサービスが1つの規制区分・政策下に置かれるという結果となった^{注3)}。

市場も目的も異なる都市間バスと域内バスでは、規制・補助政策が異なって然るべきである。それ故、都市間バスと域内バスの双方に適用される現行の乗合バス規制制度は、双方にとってそれぞれ相応しい政策の実現には適わないと考えられる。

現行の規制区分とバス事業の実態の乖離から生じているもうひとつの問題は、ツアーバスについてである。ツアーバスは、旅行代理店が貸切バスをチャーターして個人客を輸送するバスサービスの形態で、規制区分上は貸切バスであるが、乗合バス(都市間バス)と事実上同じサービスを提供している。この結果、都市間バス市場において乗合バスと貸切バスの競争が生じているが、両者に対する規制の相違から公正な競争とはなっていない^{注4)}。近年のツアーバスの発展は、現在の乗合と貸切の規制区分がツアーバスのような形態を想定せず、現実の都市間バスのビジネスモデルに対応していないが故の結果といえる。

以上のことから、現在のバス事業の実態に対応した新たなバス規制制度の構築が必要である^{注5)}。本稿では、英国のバス規制区分を参考に、今後のわが国における望ましいバス規制制度のあり方を検討したい。

2——英国におけるバス規制制度

わが国の現行のバス規制制度とバス事業実態の乖離

という観点から新たなバス規制制度のあり方を検討する際、英国のバス規制制度は非常に興味深い。英国では乗合バスと貸切バスが制度上区分されず、一方、域内バスとそれ以外のバス(都市間バスと貸切バス)が区分され、異なる規制政策が採られている。本章では、上記の観点から英国の制度の詳細とその政策的含意を考察する。

2.1 制度の概要

英国のバス事業規制は、免許(License)制度上、わが国のように乗合(許可)と貸切(許可)を区分せず、営業用については公共輸送用車両免許(Public Service Vehicle Operator's License: 以下PSV免許)1本である¹⁾。したがって、免許制度上の事業区分はPSVとそれ以外(自家用など)の2区分となる。

このため、PSV免許を保有していれば営業バス事業が可能であるが、域内バス(Local service, 定義は後述)については、所定の登録(register)が必要になる²⁾。言い換えれば、域内バス以外のバス事業は登録義務がなく、したがって都市間(乗合)バスや貸切バスは、PSV免許を保有していれば自由に事業を行うことができる³⁾。

この結果、英国においては、乗合と貸切という事業区分よりも、域内バスとそれ以外という市場区分の方が重視されているといえる。

2.2 PSV免許

上述のように、英国で営業バス事業を行うためにはPSV免許が必要である。ここで営業バス事業とは、乗客定員9名以上の自動車を使用し、旅客より直接または間接に運賃を収受する旅客運送事業を意味する⁴⁾。乗客定員8名以下の自動車を使用する場合は、バスではなくハイヤー・タクシーとなりPSV免許は不要であるが、例外として個々の旅客から個別に運賃を収受する場合(乗合タクシーなどが想定される)はPSV免許が必要になる⁵⁾。一方、乗客定員9名以上の自動車を使用する場合でも、スクールバスやコミュニティバス(Community Bus)^{注6)}を含む非営利バス(Non-Profit-Bus)についてはPSV免許は必要ない⁶⁾。

PSV免許にはつぎの4種類がある⁷⁾。

- ・標準免許(Standard license)国内輸送・国際輸送
- ・標準免許(Standard license)国内輸送のみ
- ・限定免許(Restricted license)
- ・特別限定免許(Special restricted license)

標準免許は、もっとも一般的なPSV免許で、国内輸送のみか国際輸送も行うかによって細分される。

限定免許は、乗客定員16名以下の車両を1台または2台^{注7)}のみ保有する小規模事業者用の免許で、標準免許では雇用が義務付けられている運行管理の有資格者

(Certificate of Professional Competence)が必要ない。

特別限定免許は、既にタクシー免許を保有している者が域内バス事業を行おうとする際に取得する免許であるが、詳細は省略する。

PSV免許は、地域別に設置された英国全体で7つの交通委員会(Traffic Commissioner)が交付する^{注8)}。このため、PSV免許は当該交通委員会の管轄地域に限って有効である。

PSV免許(特別限定免許を除く)を取得するための要件は以下のとおりである⁸⁾。

- ・良い評判(good repute)
- ・適切な財務状況(事業運営のための十分な資金)
- ・車両整備のための適切な施設等
- ・法令順守能力

このうち「良い評判」とは、事業主および従業員のだれも過去最低5年間に有罪判決を受けていない、などの基準に基づき交通委員会が判断する。

「適切な財務状況」とは、例えば国内輸送のみの標準免許については、最初の車両1台あたり9千ユーロ、追加車両1台あたり5千ユーロの資金を有することである⁹⁾。なお、ユーロ表記となっているのは、本基準がEU規制に準拠しているためである。

以上のように、PSV免許の交付要件は、安全・安定的に事業を遂行するためのいわば資格要件であり、需給調整の意味合いは含んでいない。したがって、PSV免許のみで事業を行うことができる都市間(乗合)バスサービスや貸切バスサービスについては、経済的規制としての参入規制は存在しないといえる。

2.3 域内バスにおける登録

一方、域内バスについては前述のように登録が必要であるが、ロンドンを除く地域の商業サービス(commercial services)と補助サービス(supported services)、およびロンドン域内で取扱が異なる。

2.3.1 商業サービスと補助サービス

域内バスには、バス事業者の営利事業として運行される「商業サービス」の他に、ルーラル地域等で営利事業としては運行できないが、地方政府(Local Transport Authority)^{注9)}が社会的ニーズから必要と認め、かつ他の手段では輸送サービスが提供されない場合に、バス事業者に運行補助を行うことで輸送サービスを提供する「補助サービス」がある。

2010年度現在、表一に示すように、車両キロベースで英国の域内バスの約23%が補助サービスである。

また、2010年度の補助サービスに対するイングランド^{注10)}

■表一 商業サービスと補助サービス(2010年度)

(単位：百万車両キロ、%)

地域	商業サービス	補助サービス	計
イングランド 大都市地域	473 84.3%	88 15.7%	561 100.0%
イングランド 非大都市地域	792 73.9%	280 26.1%	1,072 100.0%
スコットランド	285 80.5%	69 19.5%	354 100.0%
ウェールズ	79 64.8%	43 35.2%	122 100.0%
計 (グレート・ ブリテン)	1,629 77.2%	481 22.8%	2,110 100.0%

出典：Department for Transport, "Bus statistics, Table0205b" より作成。(online), <http://assets.dft.gov.uk/statistics/tables/bus0205.xls>, 2012/1/24

での補助額は、中央政府と地方政府による補助を合わせて1,061百万ポンド^{注11)}(後述、表一参照)となっている。

なお、2010年度現在の域内バスの運行事業者(operator)は1,245社で、一部に地方政府の公営バス事業があるほかは、大部分が民間事業者である¹⁰⁾。

2.3.2 ロンドンを除く地域の商業サービス

ロンドンを除く地域で、域内バスを商業サービスとして運行しようとする事業者は、前述のように、当該地域のPSV免許を取得の上、下記の詳細を当該地域の交通委員会に登録しなければならない¹¹⁾。

- ・ 起点および終点
- ・ ルート(地図を添付)
- ・ 停留所
- ・ 時刻表^{注12)}
- ・ 使用車両
- ・ PSV免許番号 他

登録期限は、イングランドおよびウェールズでは原則としてサービス開始の56日前まで¹²⁾、スコットランドでは事前通知期間としてさらに14日を加えた70日前までとなっている^{注13)}。

なお、路線の改廃、時刻変更についても、同様に56日前または70日前までの登録が必要である¹³⁾。

つぎに、登録が却下(refused)される場合としては以下のケースが示されている¹⁴⁾。

- ・ 有効なPSV免許を保有していない場合。
- ・ PSV免許の有効期限がサービス開始以前の場合。
- ・ サービスがロンドン域内にかかる場合。
- ・ サービスについて十分な情報が提供されない場合。
- ・ 登録料金が同封されていない場合。

したがって、登録自体は手続き上の不備がある場合を除いて却下されることはないといえる^{注14)}。

2.3.3 ロンドンを除く地域の補助サービス

補助サービスでは、通常、地方政府が路線や時刻表、運賃などの運行条件を定め、入札によって運行事業者を決定する¹⁵⁾。

したがって、ロンドンを除く地域で域内バスを補助サービスとして運行しようとする事業者は、当該地域のPSV免許を取得の上、地方政府の行う入札に参加し、運行権を落札した後に、交通委員会への登録を行うこととなる¹⁶⁾。

入札には、当該地域で有効なPSV免許を保有し、サービスを提供するのに必要な資産を有するどのようなバス事業者も参加することができる¹⁷⁾。

入札は1つ以上のサービス(路線)について実施され、同時に複数の入札が行われることもある。

入札には、費用ベース方式(cost-basedまたはminimum-cost)と補助ベース方式(subsidy-basedまたはminimum-subsidy)がある¹⁸⁾。

費用ベース方式では、当該サービスの運行費用について入札が行われる。この場合、地方政府が旅客から運賃を収受し、バス事業者は落札した運行費用額(正常利潤を含む)を地方政府から支払われる。したがって、運賃収入見積もりに関わるリスクは地方政府が負うことになる。

一方、補助ベース方式では、当該サービスの補助額について入札が行われる。この場合、バス事業者が旅客から運賃を収受し、落札した補助額を地方政府から収受することで、運行費用と運賃収入の差額を補填する。したがって、運賃収入見積もりに関わるリスクはバス事業者が負うことになる。

2.3.4 ロンドン域内のサービス

ロンドン域内では^{注15)}、「ロンドン交通庁」(Transport for London: 以下TfL)が域内バスサービス^{注16)}の計画・運営を行っている。すなわち、TfLがルート、停留所、頻度、使用車両などを定め、路線毎に競争入札を行い、運行権を落札した事業者が運行を行う。なお、バスターミナルや停留所の設置・管理はTfLが行う¹⁹⁾。

入札方式は、2001年以降「品質インセンティブ契約」(Quality Incentive Contracts)が用いられている。これは、費用ベース方式に輸送サービスの品質向上へのインセンティブ(後述)を加味した方式である²⁰⁾。したがって、運賃収入はTfLが収受し、バス事業者は落札した運行費用額(正常利潤を含む)をTfLから支払われる。なお、入札の結果決定した落札額(運行費用額)は、契約期間中の毎年、インフレーションによる人件費、燃料費、消費者物価指数等の変動を考慮して改定される²¹⁾。

ロンドン域内でも、営利事業として運行可能な路線(商

業サービスに相当)のほか、営利事業としては運行できないが社会的に必要な路線(補助サービスに相当)が存在するが、これを区別せず、等しく上述の入札が行われる。したがって、商業サービスに相当する路線の場合は、通常、運賃収入が落札額を上回りTfLが超過利潤を取得する。一方、補助サービスに相当する路線の場合は、通常、運賃収入が落札額を下回りTfLが損失を引き受けることになる。

入札は基本的に路線単位で行われる。契約期間は5年+延長2年(後述)の最長7年で、毎年、全路線の15~20%(約90~120路線)で入札が行われている²²⁾。

入札資格については、事前資格承認制度(pre-qualification system)を採っており、入札に参加するためには予め審査を受けてサービス供給者リスト(supplier list)に登録しなければならない。この事前審査では、財務状況、健康・安全、運行事業者としての経験などが問われる²³⁾。

入札審査にあたっては、入札額に加えて以下のような要素も考慮される²⁴⁾。

- ・サービス遂行能力(具体的には入札時に規定)
- ・従業員(訓練, 資質, 能力)
- ・施設(デポ)
- ・車両(維持管理を含む)
- ・財務状況 等

入札の結果、運行事業者が決定した後も、当該運行事業者に輸送品質(主として定時性)改善のインセンティブを与えるために、以下のような制度が導入されている。これは、単純な費用ベース方式では、バス事業者は輸送人員増加のためにサービス改善を図るモチベーションを持たないためである。

第1は、定時性の改善に対するボーナスで、入札時に設定された最低基準(Minimum Performance Standard: 以下MPS)に対して、路線別・年間ベースで、高頻度(High Frequency)路線(運行間隔が10分以下で時刻表を定めない)については追加待ち時間(Excess Wait Time: EWT)が0.1分短縮されるごとに、低頻度路線(運行間隔が10分超で時刻表を定める)については定時発着率が2%向上するごとに、TfLがバス事業者に対して落札額の1.5%を報償として支払うものである。ただし、逆に定時性がMPSに達しない場合は、上述の基準に従って落札額の1.0%が減額される。なお、報償および減額の上限は、それぞれ落札額の15%および10%と定められている。

第2の輸送品質改善のインセンティブは契約期間の延長で、入札による契約期間は5年であるが、MPSに基づく一定の基準(Extension Threshold)を達成した場合は、自動的に契約期間が2年延長される²⁵⁾。

2.4 域内バスと地方政府の関与

2.4.1 バスサービスの計画・供給主体

前節では域内バスにおける登録の詳細を、ロンドンを除く地域の商業サービスと補助サービス、ならびにロンドン域内のサービスに分けて概観した。この結果、ロンドンを除く地域の補助サービスとロンドン域内のサービスについては、地方政府が域内バスの路線、頻度、運賃等を決定し、バス事業者はそれに従って運行を受託している状況であることが示された。したがって、ロンドンを除く地域の補助サービスとロンドン域内のサービスについては、バスサービスの計画・供給主体は地方政府であるといえる。

一方、ロンドンを除く地域の商業サービスについては、バス事業者が域内バスの路線、頻度、運賃等を決定し、バスサービスの計画・供給主体はバス事業者であるようにみえる。

しかしながら現実には、バス事業者は、多くの場合、中央政府および地方政府の交通戦略の枠組みの中での事業運営が求められる。

英国において、地方政府は2000年交通法(Transport Act 2000)108条により「地域交通計画」(Local Transport Plan)の策定が義務付けられている。多くの地域では域内バスが主要な公共交通に位置づけられるため、自治体は域内バスサービスに関与する動機を持つことになる。

この結果、近年ますます地方政府はバスサービスに対する影響力を強めている²⁶⁾。具体的には、地方政府がバス事業者と、バスサービスの品質に関する協定・契約を結ぶ事例が増加している。

2.4.2 地方政府とバス事業者の協定・契約

地方政府とバス事業者の協定・契約には、自発的な協定(agreement)と法的根拠に基づく協定(scheme)ならびに契約(contract)がある。

(1)自発的協定(Voluntary Partnership Agreement)

本協定では、バス事業者は一定のサービス水準を提供する。このサービス水準には、使用車両の種類を含むが、頻度、時刻表、最高運賃を含むことはできない²⁷⁾。

一方、地方政府はバス事業者に対して、停留所の改良や利用者に対する情報提供機器の整備、バスレーンや公共交通優先信号などの施設・設備を提供する。

協定を順守しないバス事業者は、上記の特定の施設・設備を利用することができない。

英国競争委員会(Competition Commission)の調査によれば²⁸⁾、2011年現在、198件の自発的協定が結ばれ、31件が検討中である。そして、地方政府全体の70%が自

発的協定を結んでいる。

(2) 法定品質協定(Quality Partnership Scheme)

本協定では、2000年交通法第114条を根拠とし¹⁷⁾、バス事業者は法的契約に基づき一定のサービス水準を提供しなければならない。このサービス水準には、使用車両の種類を含むが、頻度、時刻表、最高運賃を含むことはできない。

一方、地方政府はバス事業者に対して、バスレーンや公共交通優先信号などの特定の施設・設備を提供する義務を負う。

交通委員会は、上記の特定の施設・設備を利用するが所定のサービス水準を提供しないバス事業者に対して処罰を行う権限を有する²⁹⁾。

2007年8月、最初の法定品質協定が北部シェフィールド(North Sheffield)で締結されたのを皮切りに³⁰⁾、グラスゴー(Glasgow City Council)、ノッティンガム(Nottingham City Council)、バーミンガム(Centro and Birmingham City Council)などで導入されている³¹⁾。

(3) 品質契約(Quality Contracts Schemes)

本契約は、2000年交通法124条を根拠とし、既存の商業サービスを、ロンドン域内と同様に、地方政府がバスサービスの水準を定め、競争入札により運行事業者を選定するシステムに置き換えるものである。ただし2011年現在、品質契約の実施例はない³²⁾。

以上のように、地方政府はバス事業者と各種協定を結ぶことで域内バスサービスへの関与を強めているが、一方で下記のような補助も行っている。

2.4.3 バス事業者に対する補助

前述の補助サービスに対する補助の他に、商業サービスを含む地域バスに対して、福祉的運賃補填(Concessionary fares)や燃料税割戻(Bus Service Operators Grant:BSOG)などの補助が行われている。

(1) 福祉的運賃補填

2007年バス運賃補填法(Concessionary Bus Travel Act 2007)³³⁾に基づき、英国では60歳以上の高齢者については平日の午前9時30分～午後11時と土日祝日の終日、障がい者については終日、域内バスの運賃が無料となっている³⁴⁾。

2010年度では、表一2に示すように、対象旅客(Concessionary Passengers)の輸送人員は1,767百万人で、これは域内バス輸送人員全体(5,160百万人)の1/3強を占めている。

■表一2 有償旅客数と福祉的運賃旅客数(2010年度)

(単位:百万人,%)

地域	有償旅客	福祉的運賃旅客	計
ロンドン	1,535 67.7%	734 32.3%	2,269 100.0%
イングランド 大都市地域	679 64.4%	376 35.6%	1,055 100.0%
イングランド 非大都市地域	826 64.3%	458 35.7%	1,284 100.0%
スコットランド	289 66.0%	149 34.0%	438 100.0%
ウェールズ	64 56.6%	49 43.4%	113 100.0%
計(グレート・ブリテン)	3,393 65.8%	1,767 34.2%	5,160 100.0%

出典: Department for Transport, "Bus statistics, Table103" および "Bus statistics, Table105" より作成。(online), <http://assets.dft.gov.uk/statistics/tables/bus0103.xls>, <http://assets.dft.gov.uk/statistics/tables/bus0105.xls>, 2012/1/24

福祉的運賃補填自体は、対象旅客の運賃無料化による減収分の「補填」であり、「補助」ではないものの^{注18)}、本制度によって、高齢者や障がい者のバス利用機会が増大し、総輸送人員が増加しよう。この結果、ネットワークの利用効率は上昇し、バス事業者は単位あたりコストの低下が期待できると思われる。この意味において、福祉的運賃補填は域内バス事業者に対する間接的な補助の1つになっているといえよう。

(2) 燃料税割戻

燃料税割戻制度は、燃料販売価格に含まれている燃料税の約80%を登録された域内バス事業者に払戻すものである³⁵⁾。

以上の補助施策の結果、イングランドについてみれば^{注19)}、表一3に示すように、域内バス事業の収入全体のうち、概ね半分弱を補助金が占めている。

■表一3 イングランドの域内バスの営業収入(2010年度)

(単位:百万ポンド,%)

費目	金額	構成比
旅客運賃収入	2,861	53.5
総公共交通補助*	1,061	19.8
福祉的運賃補填	1,004	18.8
燃料税割戻	420	7.9
計	5,346	100.0

注:*総公共交通補助の大部分は補助サービスに対する補助。

出典: Department for Transport, "Bus statistics, Table501b" より作成。(online), <http://assets.dft.gov.uk/statistics/tables/bus0501.xls>, 2012/1/24

2.4.4 小括

本節では、域内バスに対する地方政府の関与を整理した。この結果、ロンドンを除く地域の補助サービスとロンドン域内のサービスについては、バスサービスの計画・供給主体は地方政府であり、バス事業者は地方政府からバスサービスの運行を受託しているといえる。

また、ロンドンを除く地域の商業サービスについては、バスサービスの計画・供給主体はバス事業者であるものの、地方政府とバス事業者の間に自発的協定または法定品質協定が結ばれている場合は、地方政府による「弱い交通調整」³⁶⁾が働いているといえる。

一方で、域内バスに対して種々の補助が行われ、前述のように、域内バスの営業収入の半分弱が補助金で占められている。

以上のことから、域内バスについては、地域や路線による濃淡はあるものの、ある程度、地方政府がバスの計画・運行に関与しているといえる。

これに対して、前述のように、域内バス以外のバス(都市間バスと貸切バス)については、このような関与は原則として行われていない。

ここから、英国では、地域の公共交通として一定程度地方政府の計画・責任の下での運行が求められる領域(域内バス)と、完全に市場に委ねる領域(都市間バスおよび貸切バス)を、政策的に峻別しているといえよう^{注20)}。

3——域内バスと都市間バスの区分

以上のように、域内バスとそれ以外のサービスでは規制政策が大きく異なる。このため、域内バスとそれ以外のサービスを厳密に区分することが政策実行上の前提となる。

域内バスは1985年交通法第2条“Local services”において「1台以上の公共交通車両を使用し、旅客から個別に運賃を収受して旅客を輸送するバスで、停留所間の最低距離(路線上の距離ではなく直線距離)が15マイル(24.15km)以下のもの」と定義されている³⁷⁾。

したがって、停留所間の最低距離が15マイルを上回る乗合バスは都市間バス(Coach)となる。

このように、域内バスと都市間バスは、路線長ではなく停留所間の最低距離で区分されている^{注21)}。

停留所間の最低距離の詳細を以下に示す^{注22)}。

図一1①は、起点A、終点Bで、途中で停留所のない路線を示している。A～B間は直線距離で17マイルである。この場合は都市間バスとなる。

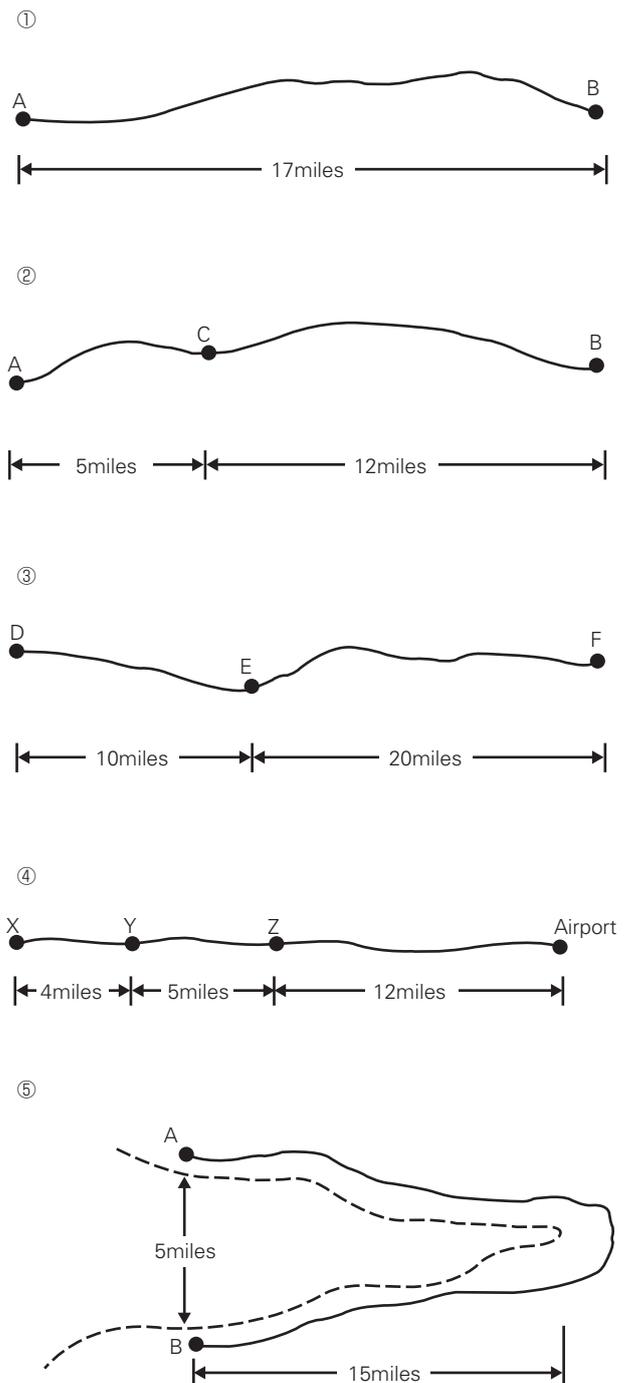
図一1②は、①と同じ路線であるが途中で停留所Cがあり、A～C間およびC～B間はどちらも15マイル以下である。この場合は域内バスとなる。

図一1③は、起点D、終点Fで、途中で停留所Eがあり、D～E間は10マイル、E～F間は20マイルである。この場合D～E間は域内バス、E～F間は都市間バスとなる。すなわち、この場合、車両は直通してもD～E間とE～F間は別のサービスとして取扱われる。

図一1④は、空港バスなどの場合で、空港へ(から)の旅

客のみを輸送し、停留所X、Y、Z相互間の利用はできない。この場合X、Y、Zの停留所間隔が15マイル未満であっても、X～空港間およびY～空港間は都市間バスとなる。なおZ～空港間は域内バスである。空港バスだけでなく、一般の都市間バスで起点となるターミナルに近接して乗車専用(復路便では降車専用)の停留所がある場合も同様のケースと見なされる。

図一1⑤は、停留所間の最低距離が路線上の距離ではなく直線距離であることを示している。この場合、停留所A～B間の直線距離は5マイルであるので、域内バスとなる。



出典：National Express社資料

■図一1 域内バスにおける停留所間の最低距離

4——都市間バスに対する規制とバスターミナル

4.1 都市間バスに対する規制

前章では、英国のバス事業規制について概観し、域内バスについては登録義務があり、地方政府によるある程度の調整と補助が行われていることを示した。一方、域内バス以外のサービスについては、事業者がPSV免許を保持していなければならないことを除いてなんら規制はなかった。

したがって、都市間バスでは路線の新設・改廃、時刻変更について登録等の義務はなく、バス事業者の判断でこれを行うことができる。

路線の新設・改廃、時刻変更を事業者の判断で行えるということは、例えば明日から突然路線を廃止することも可能であり、さらに極端なケースでは、予約のない便について当日運休を決定することもできる。もっとも、実際にバス事業者がそのような行動を取れば社会的信頼を失うこととなり、長期的には営業戦略上不利なため、これは「現実的な想定ではないが、少なくとも制度上、なんら問題は生じない」^{注23)}。

運賃の設定についても事業者の判断で行えるが、「法外な運賃の場合は、競争法に基づく訴訟が起きる可能性がある」^{注24)}。何が法外な運賃かはグレーゾーンであるが、明らかなダンピングや独占的地位の濫用に基づく運賃が想定される。いずれにしても、運賃に関わる規制はバス事業に固有の運賃規制ではなく、一般の産業と同様の独占禁止ないしは公正取引にかかわる規制と考えられる。

他方、都市間バスについては、基本的に公的補助はない^{注25)}。

この結果英国では、都市間バスに対する調整的な関与はなく、市場競争に委ねられているといえる。そしてむしろ、いっそうの市場競争を促進するために、バスターミナルに関して以下のような政策的関与が行われている。

4.2 バスターミナル

1980年代の英国のバス規制緩和の経験から、都市間バスにおける市場競争促進のためには、制度的な参入規制緩和だけでは不十分で、しばしばバスターミナルがボトルネックになることが示されている³⁸⁾。

すなわち、独占時代からのバスターミナルを都心部に有する既存事業者に対して、新規参入者は都心部に大きなコストを投じて同様のターミナルを新たに整備するか、比較的地価の安い郊外部にターミナルを整備するか、あるいはターミナルを整備せず路上の停留所で発着を行うか、いずれかの方法を選ばなければならない。いずれの方法

も、コストや利便性、知名度の点で既存バス事業者に対して不利であり、従って十分な市場競争は期待できない。

このことから、現在、英国ではバスターミナルについて以下の取扱が規定されている。

英国では、バスターミナル(Bus Station)の設置・管理者は、a. 地方自治体、b. バス事業者、c. バス事業者以外の民間事業者(空港会社やショッピングセンターなど)があるが³⁹⁾、1985年交通法第82条および第116条ならびに公正取引庁(Office of Fair Trading: OFT)の判断により⁴⁰⁾、いずれのバスターミナルの管理者も、PSV免許を持つバス事業者に対して、スロット(Bus Stand)の配分や使用料について差別的取扱を行ってはならないこととなっている⁴¹⁾。

したがって、あるバス事業者の保有するバスターミナルに、ライバルのバス事業者が乗入れを求めてきた場合でも、「キャパシティ不足で物理的に乗入不可能な場合を除き、これを拒否することはできない」^{注26)}。

これは、既存のバスターミナルが新規参入者にも開放されていることを意味する。したがって英国では、現在では^{注27)}、バスターミナルは都市間バスサービスにとって競争の阻害要因とはなっていない。

5——わが国のバス事業規制への示唆

5.1 ツアーバス問題

ここで、いわゆるツアーバス問題について付言すれば、前述のように英国では規制制度上、乗合バスと貸切バスを区別しないため、「(わが国のような)ツアーバスはほとんど存在しない」^{注28)}。

すなわち、新たに都市間輸送を行おうとするバス事業者は、通常は営業戦略上および旅客案内上、時刻表を公示し、バスターミナルに発着する。また、運賃は旅客から個別に収受する。したがって、乗合バスの形態を採るのが自然である。そして、前述のように、時刻表を公示しても運行の自由度は高く、運賃設定も自由であり、バスターミナルの利用においても固定費は発生しない。また、乗合バスの形態でも貸切バスの形態でも、PSV免許の保持以外に規制はなく、したがって社会的規制も同一である。そうであれば、あえて乗合バスよりも旅客案内上不利な貸切バスの形態を採らなければならない理由がない。そのため、わが国のツアーバスのような形態は、英国ではほとんど存在しないのである^{注29)}。

5.2 わが国におけるバス事業規制のあり方

以上、英国では乗合バスが域内バスとそれ以外に区分され、域内バスについては地方政府によるある程度の調

整と補助が行われていること、一方、それ以外に含まれる都市間バスについては競争促進施策が取られていることを示した。

英国のバス事業規制区分とそれぞれの政策方向は、わが国の現行のバス事業規制区分に起因する諸課題への対応を考える際に1つの有用なモデルとなろう。

すなわち、わが国においても、多くの場合営利事業としては運営が困難で、かつ地域にとって唯一の公共交通手段である域内バスと、営利事業として運営可能でかつ代替交通機関があり市場競争が存在する都市間バスを制度上区分することが必要であろう。

この際、域内バスと都市間バスを、路線長ではなく最低停留所間距離で区分する英国の方法は考慮に値しよう。

そして、域内バスについては最低限のサービス維持ならびに利便性改善のための公的な関与(調整)と支援(補助)を制度化することが望ましい。

一方、都市間バスについては、いっそうの規制緩和による競争促進を図るべきであろう。すなわち、参入・退出や運賃の変更に関わる規制を、域内バスよりも緩和することが望ましい。もっとも、バスターミナルについては、競争促進のためには新規事業者への開放が望ましいが、わが国のバスターミナルの多くが民間バス事業者の資産であることから、慎重な取扱が必要となろう。

謝辞:本研究では下記のとおりヒアリングを実施した。ヒアリングに応じて頂いた各位に感謝申し上げます。

- (1) Department for Transport (英国交通省), 平成23年8月31日(水), 対応者: Ms. Rachael Watson (Buses and Taxis Division).
- (2) National Express Ltd (大手バス事業者), 平成23年9月1日(木), 対応者: Mr. Mike Lambden (Head of Corporate Affairs Bus and Coach), Mr. Paul Whitley (Operational Performance Manager), Mr. Neil Barker (European Development Director).

本研究は、科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金)基盤研究(C)「公共交通の新展開に即した道路旅客運送政策のあり方の研究」(平成23年度~平成25年度, 課題番号23530341, 研究代表者: 名城大学経済学部山本雄吾)による研究成果の一部である。

追記:本稿における分析・考察は、稿者ら(山本, 森田, 蛭谷)の個人的な見解であり、稿者(蛭谷)の所属組織を代表するものではない。

注

注1) 本稿では、「域内バス」とは「地域交通」を担うバスサービス、「都市間バス」とは「地域交通」の範囲を超えて輸送サービスを提供するバスサービスとする。ここで「地域交通」とは「日常生活圏(一日生活圏)の範囲内で行われる交通」(斎藤峻彦『交通市場政策の構造』中央経済社, 1991年, p. 281)である。なお、国土交通省自動車交通局通達(国自総第296号・国自旅第151号・国自整第84号, 平成18年9月15日)では「専ら一の市町村(特別区を含む)の区域を超えて設定された概ね50キロメートル以上のキロ程の路線であって、停車する停留所を限定して運行する自動車により乗合旅客を運送するものを「高速バス」, 「高速バス」以外のバスサービスを「一般路線バス」としている。本稿における「域内バス」は上記通達の「一般路線バス」, 「都市間バス」は「高速バス」のイメージに近いが、厳密に上記通達の規定に準ずるものではない。それは、後述のように、域内バスと都市間バスの新たな区分を行う提案自体が、本研究の帰結の1つであるからである。

注2) わが国の乗合バス事業全体(保有車両30両以上の一般乗合バス事業246社, 平成22年度)の経常収支は△503億円、事業全体として利益を上げていない。また、個別事業者ベースでは、黒字事業者は63社(26%)にとどまり、残り183社(74%)は赤字事業者である。国土交通省自動車局[2011], “平成22年度乗合バス事業の収支状況について”, (オンライン), <http://www.mlit.go.jp/common/000167380.pdf>, 2012/1/24.

注3) ただし、路線の廃止に係る規制についてのみ都市間バスと域内バスでは扱いが異なり、域内バスでは6ヶ月前までに国土交通大臣への届出が必要であるが、都市間バス(道路運送法では「高速バス」)では30日前までの届出でよい。道路運送法第38条2>道路運送法施行規則第15条の4・3>各地方運輸局長公示。例えば、関東運輸局[2009], “公示 一般乗合旅客自動車運送事業の路線の休止又は廃止に係る旅客の利便を阻害しない場合について”, (オンライン), http://www.tb.mlit.go.jp/kanto/jidou_koutu/tab1/bus_jigyokaisi/date/noriai/noriai_6.pdf, 2012/1/12.

注4) 例えば、乗合バスでは路線の新設・改廃や実施運賃の変更について届出が必要であるが、貸切バスではこれが不要である。また、乗合バスでは停留所の設置や運転基準図の作成など、より高い安全性を担保するための社会的規制が課せられているが、貸切バスにはこのような義務はない。詳しくは、蛭谷憲治・山本雄吾[2006], “ツアーバスの現状と課題—都市間バス輸送における乗合バスと貸切バスの競争について—”, 『運輸と経済』, 66巻12号, pp. 50-59, 参照。

注5) 規制当局(国土交通省)においてもこの点は認識されており、平成22年12月に「バス事業のあり方検討委員会」が設置され、平成24年4月に最終報告が公表された。

注6) 住民の非営利組織が運行する路線バスで、運転士は報酬を受け取ってはいない。したがって、わが国の「コミュニティバス」とは別概念である。

注7) 英国では、標準免許も含めてわが国のような最低保有台数規制は存在しない。

注8) 交通委員会(Traffic Commissioner)は、運輸大臣が指定し、当該地域の旅客および貨物自動車運送事業免許の交付に関わる権限を有する規制機関である。Department for Transport, “Traffic Commissioners”, (online), <http://www.dft.gov.uk/topics/tpm/traffic-commissioners/>, 2012/01/20.

注9) 地方政府(Local Transport Authority: LTA)とは当該地域の全般的な交通政策・戦略を策定し実施する主体で、入札を行う場合にはその実施主体となる。具体的には以下の5種類の行政機関を指し、英国全体では132のLTAが存在する。Competition Commission[2011], *Local bus services market investigation, A report on the supply of local bus services in the UK (excluding Northern Ireland and London)*, s. 2-p. 28, (online, PDF), http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2010/localbus/final_report.htm, 2011/12/20.

(a) イングランドの州議会 (County Council)

(b) イングランドで州議会が存在しない地域での非大都市地域 (non-metropolitan district) の議会 (Council)

(c) イングランドの総合交通局 (Integrated Transport Authority)

(d) ウェールズの州議会 (County Council) または州バラ議会 (County Borough Council)

(e) スコットランドの地方自治体 (Local Authority) またはストラスクライド州交通連合 (Strathclyde Partnership for Transport)

なお、“Local Transport Authority”は直訳すれば「地方交通当局」であるが、上記のように地域の交通政策の策定・実施機関であり、その意味では交通部門に関する地方政府であることから、本稿ではやや意識であるが「地方政府」の訳語を充てることとする。

注10) スコットランドおよびウェールズについてはデータなし。

注11)一部に補助サービス以外の補助を含む。表—3注参照。

注12)Frequent services(運行間隔が10分未満のサービス)の場合は時刻表の届出は不要。Competition Commission [2011], *op.cit.* s. 2-p. 27.

注13)2010年、英国交通省は、イングランドとウェールズについてもスコットランド同様14日の事前通知期間を導入する検討を始めた。これは、交通混雑や交通安全について地方政府とバス事業者が協議するための時間や、利用者に対する情報提供に、さらに多くの時間が必要と考えているためである。一方、一部の小規模事業者は、現在の56日でも運行開始前の資金繰りが苦しいとして、これに反対している。Competition Commission[2011], *op.cit.* s. 12-pp. 7-8.

注14)ただし登録に先立って、バス事業者は、路線および停留所の場所について、警察および地方政府と協議しなければならない。もし当該路線・停留所の新設によって、道路混雑や安全性の問題が予測される場合、地方政府は道路使用を制限するか、交通委員会に対して“traffic regulation conditions”の指定を求めることができる。“traffic regulation conditions”は道路混雑や安全性の問題、騒音や排出ガスの問題が発生している場所に指定され、そこではバスの運行は制限される。Vehicle and Operator Services Agency[2010], *Public Service Vehicle Operator Licensing, Guide for Operators*, p. 17.

注15)ロンドン域内とは32のロンドン・バラ Boroughsおよびシティ City of Londonの管轄地域を意味する。

注16)正確には、ロンドン域内に1つ以上の停留所を有する域内バス。

注17)なお、バス事業者と地方政府の品質協定自体は、2000年交通法による法制化に先立ち、1990年代前半から Nottinghamshire など各地で導入されていた。

注18)わが国の乗合バスでは、「一般乗合旅客自動車運送事業標準運送約款」第24条に基づき、第1種身体障がい者手帳または療育手帳所持者および介護者1名は運賃が半額、第1種以外の身体障がい者手帳所持者は本人のみ運賃が半額となるが、これによる減収分の公的補填はなく、バス事業者が負担している。

注19)スコットランドおよびウェールズについてはデータなし。

注20)なお、歴史的な経緯を示せば、現行の域内サービスとその他のサービスの区分が導入されたのは1985年交通法においてであったが、周知のように1985年交通法自体は規制緩和を指向し、調整の色合いは見られない。補助サービス以外の域内バスに対する地方政府の関与が明示的に現れるのは、2000年交通法による法的品質協定の規定等以降である。

注21)英国交通省バス・タクシー局(Buses and Taxis Division, Department for Transport)におけるヒアリングでは、域内バスの定義として、停留所間の最低距離に加えて、路線延長が50km(マイルではない)以下という規定が示された。ただし文献資料ではこれについて確認できておらず、運用上の規定かどうかも含めて、確認は今後の課題とした。

注22)National Express社資料による。

注23)National Express社ヒアリングによる。

注24)同上。

注25)都市間バスについては、イングランドおよびウェールズでは、域内バスのような福祉的運賃割引制度はない。しかしながら、バス事業者が高齢者および障がい者の運賃を半額とした場合には、燃料税割戻を請求する権利を有していた。ただしこの制度は交通省の予算削減のため、2011年10月で終了した。Department for Transport“*The Bus Service Operators Grant(England) Regulations 2011*”, (online), <http://assets.dft.gov.uk/publications/bus-service-operators-grant/impact-assessment.pdf>, 2012/1/21.

一方、スコットランドについては、福祉的運賃割引制度が都市間バスについても設定され、スコットランドに居住する高齢者および障がい者がスコットランド域内の都市間バスを利用する際に運賃は無料となり、バス事業者は福祉的運賃補填を受ける。Transport Scotland“*Older and disabled person's scheme*”, (online), <http://www.transportscotland.gov.uk/public-transport/concessionary-travel/about-the-scheme>, 2012/1/24.

注26)National Express社ヒアリングによる。

注27)1980年代、大手既存バス事業者は競合する新規事業者の自社ターミナルへの乗り入れを禁止した。このことが市場競争の障害となった経緯を踏まえて、1985年交通法において現行のバスターミナルに対するイコール・アクセスが規定された。

注28)National Express社ヒアリングによる。

注29)英国では、わが国と異なり備車(管理の受委託)に関わる規制はない。したがって、極端な場合、自社車両を持たず100%備車でもバス事業は可能である。そのため、英国の都市間バスはわが国の乗合バスよりもむしろツアーバスに近い存在と見ることもできる。しかしながら、備車の主体はあくまでもバ

ス事業者であり、旅行代理店がサービスの提供主体となるわが国のツアーバスとは差異が認められよう。

参考文献

- 1) Vehicle and Operator Services Agency[2010], *Public Service Vehicle Operator Licensing, Guide for Operators*, p. 5, および“Public Passenger Vehicle Act 1981 (1981年公共旅客運送車両法), Section 1”, (online), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/14/contents>, 2012/1/19.
- 2) *Ibid.*, p. 17, および“Transport Act 1985(1985年交通法), Section 6”, (online), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/67/contents>, 2012/1/19.
- 3) *Ibid.*, p. 16.
- 4) *Ibid.*, p. 5, および“Transport Act 1985, Section 19”.
- 5) *Ibid.*, p. 5.
- 6) *Ibid.*, p. 28, および“Transport Act 1985, Section 19 & 22”.
- 7) *Ibid.*, p. 7, および“Public Passenger Vehicle Act 1981, Section 13”.
- 8) *Ibid.*, p. 11, および“Public Passenger Vehicle Act 1981, Section 14”.
- 9) Competition Commission[2011], *Local bus services market investigation, A report on the supply of local bus services in the UK(excluding Northern Ireland and London)*, s. 12-p. 6, (online, PDF), http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2010/localbus/final_report.htm, 2011/12/20.
- 10) *Ibid.*, s. 2-p. 20.
- 11) Vehicle and Operator Services Agency[2008], *Local Bus Service Registration Guide for Operators*, p. 4.
- 12) *Ibid.*, p. 1.
- 13) *Ibid.*, p. 6, および“The Public Service Vehicles(Registration of Local Services)(Quality Contracts Schemes)(England and Wales)Regulations 2009(2009年公共旅客運送車両規制), Section 4”, (online), <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/3245/part/1/made>, 2012/1/27.
- 14) *Ibid.*, p. 5, および“Transport Act 1985, Section 6”.
- 15) Competition Commission[2011], *op.cit.* s. 13-p. 1, および“Transport Act 2000(2000年交通法), Section 152”, (online), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/38/contents>, 2012/1/27.
- 16) *Ibid.*, s. 2-p. 27.
- 17) *Ibid.*, s. 13-p. 1.
- 18) *Ibid.*, s. 13-pp. 1-2.
- 19) Transport for London[2008], *London's Bus Contracting and Tendering Process*, p. 4, (online, PDF), <http://www.tfl.gov.uk/tfl/businessandpartners/buses/tenderresults/lbsl-tendering-and-contracting-feb-09.pdf>, 2011/12/9, および“Greater London Authority Act 1999(1999年グレーターロンドン庁法), Section183”, (online), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents>, 2012/1/19.
- 20) Transport for London[2008], *op.cit.* p. 9.
- 21) *Ibid.*, p. 14.
- 22) *Ibid.*, p. 11.
- 23) *Ibid.*, p. 10.
- 24) *Ibid.*, p. 12.
- 25) *Ibid.*, pp. 14-15.
- 26) Competition Commission[2011], *op.cit.* s. 2-p. 1.
- 27) *Ibid.*, s.2-p. 29.
- 28) *Ibid.*, s.12-p. 16.
- 29) *Ibid.*, s.12-p. 18.
- 30) *Ibid.*, s.12-p. 18, およびスコットランド政府[2009], “Statutory Quality Partnership (SQP): Best Practice Guidance”, (online), <http://scotland.gov.uk/Publications/2009/06/30140752/3>, 2012/1/25.
- 31) *Ibid.*, s. 12-p. 18および当該自治体ホームページによる。2012/1/7.
- 32) *Ibid.*, s. 12-p. 21.
- 33) “Concessionary Bus Travel Act 2007(2007年バス運賃補填法)”, (online), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/13/contents>, 2012/1/25.
- 34) Department for Transport, “Concessionary bus travel”, (online), <http://www.dft.gov.uk/topics/public-transport/buses/concessionary-bus-travel/>, 2012/1/25.
- 35) Competition Commission[2011], *op.cit.* s. 2-pp. 24-25.
- 36) 寺田一薫[2002], 『バス産業の規制緩和』, 日本評論社, pp. 115-120.
- 37) Vehicle and Operator Services Agency[2008], *op.cit.* p. 2, および“Transport Act 1985, Section2”.
- 38) 寺田一薫[2002], 『前掲書』, p. 231.
- 39) Competition Commission[2011], *op.cit.* s. 9-p. 30.

40)この理念上のベースが以下の法規とされている。“Competition Act 1998 (1998年競争法), Section18: Abuse of dominant position (優越的地位の濫用)”, (online), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/contents>, 2012/1/18, および“The Treaty on the Functioning of the European Union (欧州連合の機能に関する条約), Article 102”, (online), <http://eur-lex.europa.eu/>

LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF, 2012/1/18.
41) Competition Commission[2011], *op.cit.* s. 2-p. 13.

(原稿受付 2012年2月1日)

A Study on Regulatory Framework in Bus Services

By Yugo YAMAMOTO, Masami MORITA and Kenji EBITANI

Japan's commercial bus services are categorized as regular service and occasional service within the regulatory framework. The categorization throws the market into disarray. This article examines UK's regulatory framework as a successful model. There are clear simple definitions of local service and others. Governments intervene in local service mainly for the quality of service and “State Aid”, on the other hand into others for competition policy. It is concluded that the reform of Japan's regulatory framework should put local service into “State Aid” field and give more freedom to undertakings in the market of coach.

Key Words : **local service, coach, bus station, regulatory framework, UK(United Kingdom)**
