

英国（イングランド地域）におけるバス事業の動向

1—はじめに

当機構では、平成20年度より日本財団の助成事業として、「地域公共交通活性化のための情報収集・WEB情報提供に関する業務」に取り組んできている。本稿では、最終年度となる平成22年度に行った海外事情調査の内、英国における路線バス事業及びデマンドタクシー事業に関し、わが国の地域公共交通活性化に資すると考えられる部分につき調査結果及びわが国への示唆を紹介する。

近年わが国においては、少子高齢化や地方部での過疎化の急激な進行を背景に、地域公共交通の維持できなくなる地域が増加している。このため、国・地方自治体・交通事業者などにより、地域公共交通の活性化・再生への取り組みが行われている。

一方、英国においても、わが国に比べて少子高齢化のスピードがゆるやかではあるものの、利用者の減少やサービス低下が問題となったことがあり、1997年から始まった労働党政権（ブレア政権、ブラウン政権）では、高齢者らの外出を応援し、日常生活の中でバスを利用しやすいように対策を講じており、成功事例が蓄積されてきている。

そこで、本稿では、わが国における農村部などの公共交通活性化を支援することを目的に、まず英国のバス事業に関わる制度、利用実態を概観し、次に、バス利用者数が増加する要因の一つとなったロンドン市のバス事業契約制度、農村部を多く持つデヴォン県において民間乗合型デマンドタクシーとして成功しているフェアカーについて調査分析し、示唆を取りまとめている。

なお、ヒアリング調査は、2010年9月に、英国交通省、ロンドン交通局、デヴォン県に対して実施した。

福祉目的については、ロンドンにおいても、交通不便地域の買物支援を目的に週1回程度運行しているモビリティバスや、デマンドバスであるダイヤル・ア・ライドがあるが、フェアカーと重複する部分もあるため、ここでは取り扱っていない。

2—英国におけるバス制度の概要

2.1 英国における高齢化とバス利用状況¹⁾

英国における人口は2010年現在6,100万人である。65歳人口は、2008年から2033年にかけて、10%から23%まで増加すると予測されている。

昨年度の交通省調査では、高齢者は、65歳以上の単身世帯のうち75%、また、同2人以上の世帯のうち28%が自家用車

を保有していない状況であり、高齢者などの日常生活における公共交通機関の役割は大きい。

イングランド地域におけるバス利用は年間45億人・トリップにのぼり、全公共交通機関の約3分の2を占める。

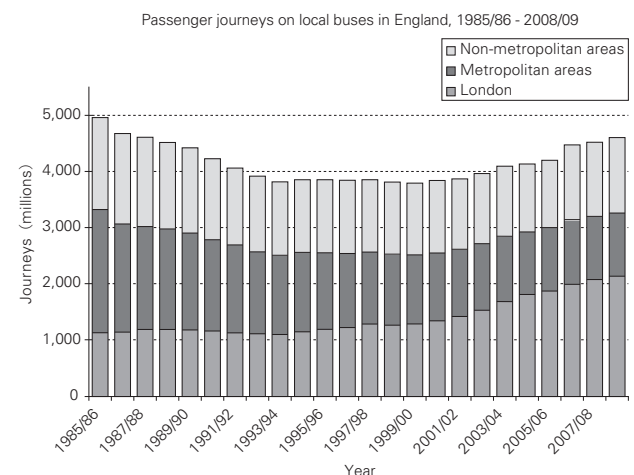
しかしながら、45%の高齢者は、バスの利用をためらっている状況であり、利便性などバスサービスについて課題が残されていると推察できる。

イングランド地域には、60歳以上の高齢者と移動制約者を対象とした公共交通機関の特別割引制度がある。対象者に対して、2000年からバス事業者が設定した運賃の半額、2006年から域内バスについては無料、2008年から域外への移動も9:00-23:00に限り無料と割引を拡大している。現在、対象者のうち、割引制度を76%が活用しているが、都市部が79%、地方部が69%となっており、公共交通機関へのアクセスや自動車利用状況に地域間格差があると考えられる。

2.2 バスの利用者数の推移¹⁾⁻⁴⁾

1985年の交通法成立以前、多くのバスサービスは公的企業によって運営されており、実質的に地域独占の状況であったため、サービス改善などのインセンティブに乏しかった。このため、赤字路線が増え、1985年のバス旅客輸送は、全旅客トリップの8%程度であったといわれている。

1979年に発足したサッチャー政権は、当時の「英国病」を治療するため、行財政改革を進めた。そして、1985年の交通法により、ロンドン以外の地域で、規制緩和を行い、バス事業の運営自由化を進めた。しかし、図-1に示すとおり、補助金の削減やバス会社の統廃合が進んだこともあり、利用者は一度減少する。



出典：交通省¹⁾

■図-1 バス利用者数の推移

ブレア政権は、バス事業の規制緩和、民営化により、サービスの質が低下したと批判し、「総合的交通 (Integrated Transport)」を政策目標とし、自動車から公共交通への利用転換を進めた。バス施策では、利便性の観点から交通モード間の接続円滑化や、簡潔な料金体系の構築を進めた。利用者数は少しずつ増加し、2008/09年度には年間45億人・トリップまで回復している。近年は、全体の半分にまで利用者数が伸びたロンドンを除けば、大都市圏では減少、大都市圏以外の地域では横ばいの状況が続いている。(ロンドン市は、2000年から08年までの好景気も利用者数増加の追い風になったと分析している。)

なお、2010年9月時点で、2000年交通法によりロンドン以外の地域を対象とした品質協定制度 (Quality Partnership scheme) は数件導入されているが、品質契約制度 (Quality Contract scheme) の導入実績はない。

ロンドン以外のイングランド地域においては、高齢者や自動車を保有しない世帯にとって、未だ、バスを移動手段として利用しにくい状況であると推察される。

2.3 バス事業制度の概況^{1), 2)}

イングランド地域では、交通大臣が、バスサービスの政策、立法、規制の枠組を策定する責任を有しているが、バス事業制度は、ロンドンとロンドン以外のイングランド地域で異なっている。

ロンドンでは、ロンドン市長がロンドン議会に諮った上でロンドン交通戦略を策定し、ロンドン交通局が、バス施策・事業への投資、バス事業者との契約、サービスのモニタリングなどを行っている。ロンドン交通局は、運賃や車両などのサービス水準を定め、路線ごとに競争入札により、交通事業者を決定している。

一方、ロンドン以外のイングランド地域では、バス事業は商業ベースで運行されている。特に大都市圏の地方交通局はバスルートやサービス水準について直接コントロールする権限を持たない。地域バス路線 (台キロ) の約80%は、地方自治体の補助のない民間ベースである。

イングランド地域には、約1,000のバス事業者があるが、5大グループ (First, Stagecoach, Arriva, National Express, Go-Ahead) が、バス事業の売上高の3分の2を、支援額の4分の3を占めている。コミュニティバスについては、特別な免許システムの下で、非営利のコミュニティ交通事業者などがサービスを提供することが可能である。なお、社会福祉目的のバス事業については、交通省が地方交通局向けに補助制度を創設しており、地方交通局が補助を活用し事業運営を行っている。

2.4 公共交通サービス提供の考え方

ブレア政権副首相府内に設置されていたSocial Exclusion Unit[2003]の“Making the Connections”において、労働政

権の公共交通サービスの提供の考え方が示されている。社会的に排除されている低所得者や健康な高齢者などを含め、多くの人が公共交通を利用できるように、①高齢者などは自立した生活を維持できる、②健康と活力を持ったまま高齢化できる、③社会的に排除されておらず孤独ではない、④雇用があることが重要、とし、表—1に示す4つの「A」の観点から対策が必要としている。

■表—1 公共交通施策の4つのA

値ごろ感 (Affordability) 目的地までの交通について多様な選択できるか。 ・料金割引
利用のしやすさ (Availability) 特定ルートで適切なサービス水準が確保されているか。 ・アクセシビリティ計画の立案 ・総合サービス ・コミュニティ交通 ・農村部交通 (Rural Transport)
アクセスのしやすさ (Accessibility) 利用者が実際にバス、電車、タクシーに乗れるか。駅までアクセスできるか。 ・鉄道駅までのアクセス向上 ・(車椅子などの身体障害者が) 利用しやすいタクシー ・道路照明器具 ・ウォーキングとサイクリング ・歩行環境 ・自動車利用 ・カーシェアリング、カークラブ (会員制の自動車共同保有・利用)
受容しやすさ (Acceptability) スタッフの態度、犯罪、情報の欠落などの理由で外出することを阻害していないか。 ・人格の保証、身の安全 ・公共交通の利用トレーニング、指導者 ・(運転手など) スタッフの態度・育成 ・より良い情報提供

出典：交通省¹⁾

2.5 バス補助制度¹⁾

ロンドン以外の地域のバス事業は、社会的に必要で、商業的に存続できないバス路線は、地方自治体とバス事業者の補助金契約の下で運行されており、Revenue Support GrantもしくはCouncil Tax, Rural Bus Subsidy Grantが財源として充てられている。

ブレア政権時のバス補助制度には、農村部バス補助交付金 (Rural Bus Subsidy Grant)、農村部バスチャレンジ補助 (Rural Bus Challenge)、都市部バスチャレンジ補助 (Urban Bus Challenge)、バスサービス事業者補助 (Bus Service Operators Grant) の他、高齢者・障害者を対象とした特別運賃割引制度、ロンドン市のバス補助があり、バス事業の活性化に充てられた。

なかでも、農村部においてデマンド交通の導入が進むきっかけとなったのは、農村部バスチャレンジ補助である。これは、農村部の過疎地域を主な対象とし、これまでとは異なる新たなサービスによって、バスサービスの品質向上などを図るための

補助で、タクシーの相乗り、タクシーバス、交通法第19条、第22条許可を取得した交通サービスなどに活用され、普及につながった。また、ブラウン政権下では、ブレア政権時の補助制度を踏襲しながらも、エコバス車両の導入にも補助を行っている。

交通省によれば、ロンドンを除くイングランド地域の財政支援は表一2のようになっており、多くのバス事業は財政支援無しには存続できない状況となっている。

■表一2 ロンドンを除くイングランド地域のバス事業の財政支援 (2008/09年度)(百万ポンド)

Passenger fare income (commercial services)	1,560
Local Authority contracts (tendered services)	345
Concessionary fare reimbursement	775
Bus Service Operators' Grant	320
Other public revenue support (Rural/Kickstart/Challenge)	65
Total funding (revenue only)	3,065
Local Authority capital expenditure on buses	160
Total funding (revenue+capital)	3,225

出典：交通省¹⁾

3—ロンドンのバス

3.1 ロンドン市のバスの概要⁵⁾

現在、ロンドンのバスネットワークは、約700路線、約19,500のバス停で構成されており、各路線とも毎日18~24時間運行している。2009/10年度では、22億5,700万トリップ発生しており、ブレア政権発足時の1999/00年度の12億9,600万トリップに比べて58%増加している。



出典：ロンドン交通局⁶⁾

■写真一1 ロンドンのバス車両

ロンドン市のバス事業では、バスサービスの目標を達成するため、表一3に示す契約制度によって、バス事業者のパフォーマンスを管理している。

2000年以降、図一2、図一3に示すように、営業キロ、人キロ、待ち時間などが大きく改善している。

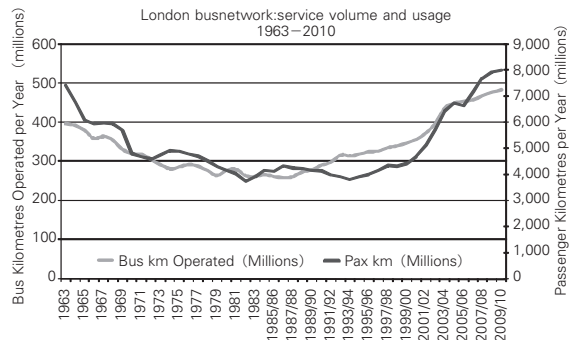
3.2 ロンドン市バス事業の契約制度の特徴

ロンドン市がその他の大都市圏と異なる点は、ロンドン市が公共交通の管理権限を有していることである。他の大都市

■表一3 ロンドンの契約制度概要

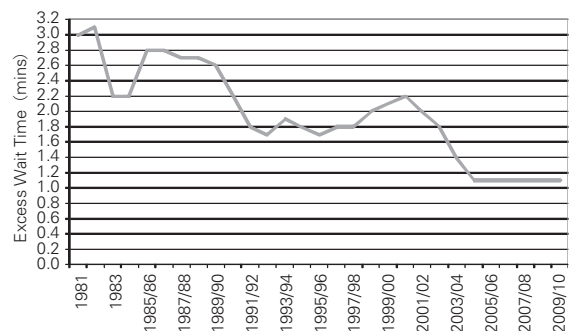
○契約制度の概要
・全体の枠組に基づいて、各路線で個別に契約
・経営計画に基づき入札により契約
・契約期間は5年が基本で、業績が非常に良い場合に限り7年まで延長が可能
・サービスの質が良い場合は報酬あり
○サービスの質に関する報酬契約の概要 (2000年~現在)
・ロンドン交通局は路線ごとのサービス最低基準を設定
・交通事業者は入札時に総運営費を提出
・最低基準を上回るサービス→交通事業者への支払増 (最大で契約価格の15%まで支払い増)
・最低基準を下回るサービス→交通事業者への支払減
○ロンドン交通局による業績管理
・以下の項目を管理
- 走行距離と定時性
- 安全性と事故
- 運転基準と運転士の労働時間
- エンジニアリング基準と環境報告
・モニタリングは、監査の支援を受け、覆面調査、顧客満足度調査など多様なツールを用いて実施し、契約管理に反映。
○車両規定
・ロンドン交通局は、事業用車両の基準を示している。(特定車両の指定ではない)
- 定員と座席数
- 形状 (例：ドアの配置、車椅子ペイの配置、内部と外部の乗客への情報)
- 環境基準 (例：関連するユーロ排出基準を満たす)
- 車体などのカラーリング

出典：ロンドン交通局⁵⁾



出典：ロンドン交通局⁵⁾

■図一2 バス営業キロ・人キロの推移



出典：ロンドン交通局⁵⁾

■図一3 バス超過待ち時間の推移

圏では、規制緩和により、異なる民間企業が商業ベースでバス事業を行っていることから、自治体は直接的に施策などを進めにくい状況にある。一方、ロンドン市は「総合的な交通」に向けて、異なる交通モード間のダイヤ作成・管理や共通乗車

券の発行などの公共交通利用促進施策を効果的に進めることができる。ロンドンにおいては、ロンドンのリーダーシップにより、各公共交通利用促進の他、ロードプライシングによる渋滞緩和などによる環境負荷の低減に効果をあげている。

ロンドン市は、バス事業において、路線の機能を明確し、路線ごとに交通事業者と契約している。契約によって、ロンドン市は、バス事業者に対し、バスサービスを排他的に運営する権利を与える代わりに、バス事業者はロンドン市が規定する最低限のサービスを提供する。

ロンドン市は、契約により、バス事業者が提供する最低限のサービスレベルを決めた上で、インセンティブを付与しており、市による円滑な事業の管理とバス事業者によるサービスの品質向上が可能となっている。

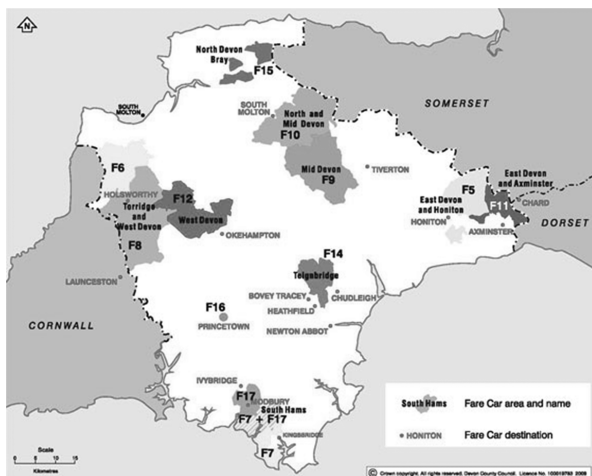
4—デヴォン県の民間乗合型タクシー「フェア・カー」

4.1 フェア・カー (Fare car) の概要⁵⁾

イングランド南西部に位置するデヴォン県で運行されているフェア・カーは、写真—2、図—4に示すように、民間タクシーを利用した定時定路線の乗合型デマンド交通サービスであり、大手民間路線バスが運行していない農村地域を中心にネット



出典：デヴォン県⁶⁾
■写真—2 フェア・カー



出典：デヴォン県⁶⁾
■図—4 デヴォン県におけるフェア・カーの運行地域

ワークを形成している。

デヴォン県は、小規模なマーケットタウンと海沿いの小さな町が点在する農村地域である。デヴォン県の約24%の地区は、公共交通サービスを十分に受けられず、自家用車を使うか、少し離れた周辺地区の既存バスを使わなければならないため、実質的に移動に大きな制約があった。

こうした背景のもと、フェア・カーは、農村部バスチャレンジ補助により、1985年交通法第11条を根拠法として誕生した。最初に導入されたのは県庁所在地であるエクセター市の東に位置するホニトン (Honiton) 町である。2000年12月から試行され、2002年から本格運用に格上げされた。その後、2005年までに10路線が開設され、現在のバス路線が形成された。

ホニトン町では、週6日 (月～土)、9便/日運行され、運賃は1乗車3.5ポンド、5歳以下は無料、その他の割引サービスとの併用は不可となっている。コミュニティ交通協会 (ボランティア組織) が事前に会員から電話予約を受け、民間のタクシー会社が運行を行っている。

デヴォン県は、2005年にフェア・カーの利用者を対象にアンケート調査を行っている。回答者の属性は、男性27%、女性73%で、65歳以上57%、50-65歳14%である。表—4のとおり、通院を目的とする人が大半を占め、次いで買い物、他交通機関への接続となっている。フェア・カーが、高齢者などの日常生活における外出に寄与しているといえる。

■表—4 利用目的の内訳 (単位:人)

目的	人	目的	人
通勤	39	通院 (歯科院)	64
通学	12	その他医療への通院	39
通学 (大学)	6	友人知人への訪問	62
成人教育	3	レジャー	55
買い物	156	他公共交通への接続	80
GP (病院) 訪問	113	その他	19
通院	64		

出典：2005年アンケート調査 (回答者数705)⁷⁾

フェア・カーは、2002年からホニトン町よりもさらに人口が低密度な農村地域にネットワークを徐々に拡大したので、年次比較は難しいが、表—5のとおり、利用者一人あたりの運営経費は多くなっている。このため、運賃は2002年に1乗車2ポンドであったが、2005年時には2.5ポンドに値上げされた。

■表—5 フェア・カー 利用実績・運営経費

	2002	2003	2004	2005
全路線の利用者数 (人)	746	5,615	12,375	13,420
運営費 (£)	5,000	93,000	164,000	209,000
一人あたり運営費 (£/人)	6.7	16.6	13.3	15.6

出典：Report of Rural Bus Challenge Project 2007 を元に作成⁷⁾

4.2 フェア・カーの特徴

デヴォン県によれば、フェア・カーは、交通不便である農村地域から幹線交通ネットワークへのアクセスを確保したことや、円

滑に乗継などができるように運行ダイヤを検討するなどの技術的な検討を十分に行った点で評価されている。

ただ、技術的にフェア・カーの利便性等が確保されていても、補助金なしでは経営が出来ない状況に変わりない。このため、継続的に住民との話し合いを続け、運賃の値上げや便数などのサービス見直しを定期的に行い、需給バランスを確認している。

こうしたサービス水準の見直しに理解があるのは、自治体の他にボランティア団体や住民が、健全な高齢者の日常生活が外出によって豊かになることが重要であるという認識を共有していることが一つの要因となっている。

5—おわりに

わが国においては、地域公共交通活性化・再生総合事業などの取り組みが進んでいるところであるが、調査結果を踏まえ、わが国の農村部などにおけるバス路線の維持に向けた示唆を以下に取り纏める。

(1) 強いリーダーシップによる「総合的な交通」の形成

英国では、ロンドン以外の大都市圏の自治体はバス事業に関わる権限を持たず、民間企業が商業ベースによるバス路線を形成しているのに対し、ロンドンでは、市が各交通機関を直接管理し、「総合的な交通」に向けて、各交通機関の共通乗車券の導入、乗継の円滑化などによって公共交通の利用促進に成果をあげている。

わが国においても、地方自治体や地域公共交通活性化協議会などにおいて、地方部の幹線バスやデマンドバスの維持存続・新規導入を検討している。県や市の自治体などが、今まで以上に、リーダーシップを発揮して、広域レベルの公共交通ネットワーク計画などの観点から、異なる交通機関や民間企業の連携による公共交通の利用促進を議論し、実状に応じた適切なサービスを提供できるように取り組む必要があると考える。

(2) サービス水準の明確化・インセンティブ付与によるサービス向上

ロンドン市は、契約によってバス事業者に対し、バスサービスを排他的に運営する権利を与える代わりに、バス事業者はロンドン市が規定する最低限のサービスを提供する。また、バス事業者は、インセンティブを付与されることによって、契約期間中は、サービスの質の向上に努めている。ロンドンでは、こうした契約制度を導入した後、利用者数が増え、利用者満足度も向上している。

わが国の地方部の幹線バスは、バス事業者が実質的に排他的に事業を行っているが、極めて厳しい運営状況にあり、事業者や自治体の懸命の努力にも関わらず、バス事業者の経営破綻や路線撤退が生じている。バス事業者によっては、運転

手の運転技術向上のための研修費用などの捻出にも苦勞することもあるようである。自治体や住民が最低限のサービス内容を今以上に明確にすることで、コスト縮減に取り組んだり、バス事業者が自発的に利用者数の増加やサービスの質の向上に取り組み、成果があった場合には、ボーナスが出るような柔軟な契約方式もあってもよいと考える。

(3) 需給バランスの確保のための円滑なコミュニケーション

フェア・カーは、利用者数は少ないが、住民はライフラインとして利用している。しかし、運行経費は民間の路線バスよりも割高で、サービスを維持するためには、継続的に補助を入れる必要がある。このため、円滑にコミュニケーションを行い、適切な需給バランスを確認している。

わが国においては、地域公共交通活性化・再生総合事業などにより、農村部などのデマンド交通は、徐々に導入が進んでいる。地域公共交通活性化協議会などにおいて、適切な需給バランスを検討していくために、住民・利用者と円滑なコミュニケーションを行える仕組みを構築しておく必要があると考える。

(4) 地元の利害関係者との連携

フェア・カーの維持にあたっては、自治体のみではなく、住民・利用者が運賃値上げを受け入れたり、コミュニティ組織が低価格で予約業務を請負ったりして、地域の利害関係者が連携して対応している。

わが国においても、今後増え続ける健全な高齢者などの日常生活の豊かさを確保する観点から、地域の問題として生活交通の確保を検討できるように、県・市町村を含め、地元の利害関係者が、事業に対する共通の認識をもち、効果的に連携・協力できる体制を整えておくことが重要と考える。

謝辞: DfT, Head of Regulation, Registration & Licensing, Mr. Kimball, TfL, Head of Consultation and Engagement, Bus Strategy, TfL Surface Transport, Mr. Bradley, Devon County Council, Head of the Transport Co-ordination Service, Mr. Thompsonをはじめ、ヒアリング調査には現地の方々にご協力をいただきました。記して感謝の意を表します。

参考文献

- 1) DfT [2010], Buses in England 調査時配布資料。
- 2) DfT HP, <http://www.dft.gov.uk/>, 2010/8アクセス。
- 3) 田邊勝巳・加藤浩徳 [2000], “英国における最近の域内バス政策と入札制度の実状”, 「運輸政策研究」, Vol. 3, No. 3, pp. 27-36。
- 4) 中野宏幸 [2007], “英国のバス事業と新地域交通戦略”, 「運輸政策研究」, Vol. 10, No. 2, pp. 22-33。
- 5) TfL [2010], London Bus Services - September 2010調査時配布資料。
- 6) TfL HP, <http://www.tfl.gov.uk/>, 2010/8アクセス。
- 7) Devon County Council HP, <http://www.tfl.gov.uk/>, 2010/8アクセス。
- 8) Devon County Council [2010], Fare Car調査時配布資料。

(要約: 調査室次長 安達 徹, (株)三菱総合研究所 山口行一)