

規制緩和後の路線バスサービスにおける供給制約要因に関する研究*

Factors that restrict route bus service supply after the deregulation in Japan*

加藤博和**・福本雅之***

By Hirokazu KATO**・Masayuki FUKUMOTO***

1. はじめに

近年の日本における路線バスサービスを論じる際、「2002年に行われた乗合バス事業の『規制緩和』以降、路線廃止が急増し、地域公共交通網の維持が困難となってきた」というフレーズが枕詞のように用いられることがある。確かに、バス路線の退出が許可制から届出制（地元の同意が不要）となったことから、退出が相次ぐと考えるのは自然なことである。そもそも、この規制緩和の目的が、不採算路線の欠損を採算路線の収益で埋める内部補助スキームを否定し、採算路線の活性化を図るとともに、地域にとって必要な路線は地域自らが確保するスキームへの移行であったことを考えれば、退出が増加することは狙い通りとも言える。

しかしながら、規制緩和後5年間の全国状況を見る限りでは、路線退出が促進されたという事実は認められない。確かに、一部バス事業者の経営破たんが起きたが、その原因の多くは関連事業の行き詰まりであり、乗合バス事業自体の不振が直接の原因となっているものは少ない。また、国土交通省のデータ¹⁾でも、規制緩和前後で退出路線キロに目立った変化は見られないことが示されている。一方で、新規参入も都市間高速路線を中心としてごく少数にとどまっており、この点でも規制緩和の影響は小さい。

本研究では、近年の路線バス事業をめぐる状況変化の詳細なメカニズムを明らかにすることを目的とする。まず、乗合バス事業の規制緩和が参入・退出を促進しなかった理由を分析するとともに、路線バスサービスの供給水準を実際に規定している要因を明らかにする。さらに、近年、これら要因の変化に伴って路線バス事業者の疲弊が進み、地域公共交通の存続が今後重大な局面を迎えようとしていることを示す。以上の分析を踏まえて、今後の地域公共交通確保策において路線バス事業者が主な担い手であり続けるかどうか、また、あり続けるとすれば地域公共交通の充実に寄与しうる存在として機能するに

はいかなる条件が必要かについて論じる。

2. 規制緩和以前の路線バス事業低迷の構造

日本における路線バス（乗合バス）輸送人員は、1970年代の最盛期以降減少を続けており、全国値で見ると現在は半分以下に落ち込んでいる。一方、乗合バスの実車走行キロの全国値は最盛期以後横ばい状態である。路線バス事業は独立採算を原則とし、その運賃は総括原価方式に基づく認可制をとってきたことから、最盛期においてもその収益性は高くなかったが、平成以降は収益悪化に対応した運賃値上げが乗客離れを招くとしてほとんどできなかったこともあり、全国の民営乗合事業者（保有車両30両以上）平均で収支率（欠損補助を除く）が90%台前半（すなわち経常赤字）の状態が一貫して続いていた²⁾。収支率100%を越える事業者が多い京浜・京阪神地区を除けば、規制緩和以前から、乗合バス事業の範囲内での内部補助スキームは成立していなかったのである。

大半の乗合バス事業者は他の事業を兼営し、その収益で乗合バス事業の赤字を埋める構造をとってきた。その典型が貸切バス事業である。乗合バスと共通の設備・車両・人員を活用でき、また乗合バスと同様に参入規制が行われてきたことから、高い収益性を確保できた。しかし、参入規制は乗合事業に先立ち2000年2月に緩和され、保有車両数が3両（大型車両の場合は5両）あれば参入が可能となった。レンタ・リース業、タクシー業、貨物運送業といった周辺業界からの参入が急増し、激しい競争に突入した結果、収益性が著しく悪化し、貸切事業からの撤退や分社化・子会社への移管が続出した。

また、乗合バス事業者の多くは、流通・不動産・レジャー・旅行などの関連事業を展開し、地域独占の乗合バスとのシナジー効果を生かして収益源としてきた。しかし、こちらも乗合バスの利用者減少や都心空洞化等の影響を受け縮小傾向が続いている。

以上の結果、大半の地域で乗合バス事業は事業者自身の努力だけでは全く維持できなくなり、代わりに、欠損への公的補助によって事業者を支えるスキームがとられてきた。しかし、黒字事業者や大手・JR系事業者に対しては補助が行われないことから、これら事業者の不採算路線からの一斉退出や分社化を促進することとなり、地域公共交通維持の観点から問題視されてきた。

*キーワード：公共交通計画，路線バスサービス，規制緩和

**正会員，博(工)，名古屋大学大学院准教授

環境学研究科 都市環境学専攻

(〒464-8603 名古屋市千種区不老町，

TEL:052-789-5104，E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

*** 学生員，修(工)，名古屋大学大学院 環境学研究科

都市環境学専攻

3. 路線バスへの公的補助制度見直しの影響

このような状況下で乗合バス事業の参入・退出規制緩和が行われたわけであるが、むしろ乗合バスに大きな影響を与えたのは、既に事業者の経営状況を左右する大きな要因となっていた公的補助制度が同時に見直されたことであったと言える。

この見直しでは、まず、事業者単位の補助から系統単位の補助に改めることで前述の問題を回避した。一方で、事業者の経営改善努力を促すために、実際の欠損額ではなく、各地域ブロックでの事業者の平均経費（キロ単価）を補助額算定に用いる方式を採用した。

また、国による直接的な運行費補助はいわゆる「広域・幹線」に限定し、これを都道府県との協調補助とする一方で、自治体による地域公共交通確保策（路線バスへの運行費補助も当然含む）には特別地方交付税（8割）が新たに措置されることになった。地方交付税という性格上、補助基準は自治体によってまちまちでよく、地域の実情と自治体の考え方に沿った地域公共交通確保策を実現することが可能となった。国庫補助と交付税措置を合わせた国の地域公共交通に対する支出も大きく増加している。むしろ、交付税措置は国庫補助と異なり、地域公共交通確保策への交付額が明示されるわけではないので、施策実施へのインセンティブがはたらかざらないことは否めない。そのため、各都道府県が国庫補助を補完するために実施している単独補助制度（これも特別地方交付税措置の対象）の基準が、市町村やバス事業者の路線政策に影響を与えるようになっている。

規制緩和と補助制度見直しに伴って重要となったのは、都道府県単位で設置された「地域協議会」である。この本来の役割は、「生活交通路線維持確保3カ年計画」を策定しその実施策を協議することであるが、実際には、路線バスの退出や公的補助についての事業者からの申し出に対し、（計画に照らして）自治体がどう判断するかを検討することが主になっている。協議は通常1年程度にわたって行う必要があり、しかも地域協議会は公開となっているため、著者が行った事業者へのヒアリングでは、「マスコミ等で話題にされ、地域の関心事となり、路線廃止がむしろ面倒になった面もある」という意見も得られている。

以上が、乗合バス事業の規制緩和と自体が路線廃止の促進につながっていない理由である。一方で、維持されている不採算路線の態様は国・都道府県の補助制度に大きく依存することから、補助制度の設計を注意深く行うことが必要であると言える。

4. 貸切バスの規制緩和が路線バスに与えた影響

貸切バス事業の規制緩和が乗合バス事業者に与えた悪影響は2章に述べたものにとどまらない。以下a)、b)に

おいて概要を述べる。

a) 自治体運営バス受託への影響

補助制度見直しによってブロック平均単価が補助基準額となったため、公的補助を得ても赤字運行を余儀なくされる大手乗合事業者の退出が促進される傾向にある。しかし、新規事業者が4条許可で参入するケースは（公的補助を前提としても）ほとんど見られず、乗合事業参入への実質的ハードルは高いままである。この主な理由として、1)参入にあたってバリアフリー基準に対応した5両+予備車1両以上の保有（1億円以上の投資）が必要で、退出時には地域協議会案件となるなど条件が厳しく、補助も単年度で行われる一方で需要予測が困難であるなど投資リスクが高いこと、2)既存事業者が持つターミナル・停留所やカードシステムなどを利用できず、利用者減少・コスト上昇要因となること、が挙げられる。

一方、2006年改正以前は、道路運送法旧21条の規定を活用した、貸切車両を用いた乗合運行（21条バス）による路線確保が多く行われてきた。貸切車両であるためバリアフリー基準が適用されず、経路・ダイヤ・運賃の変更も容易であるメリットがあった。また、4条許可では使用できない乗車定員10人以下の車両（プティバス<乗合タクシー>）も21条許可では可能であった。

さらに、4条許可では運行事業者の選択肢が既存乗合事業者にはほぼ限定されるのに対し、21条バスでは貸切事業者でも受託できる。貸切バス事業規制緩和以前は既存の乗合事業者やその関連事業者が引き続き受託する形が大半であった。しかし規制緩和以降、低廉化した貸切事業者の運送単価が公的補助路線に持ち込まれ、競争入札制度の導入も進んだため、乗合事業者は受託を失ったり、低価格での受託を余儀なくされる局面が増加した。一方、21条バス受託によって路線バス運行に新規参入した事業者は全国に数多く、新規参入は乗合バス事業の規制緩和ではなく貸切バス事業のそれによって生じていることが分かる。なお、国土交通省の2005年10月の調査結果によると、全国のコミュニティバス（1072市区町村）の約51%が21条許可（プティバスを含む）によって運行されている。

なお、2006年改正以前の道路運送法80条ただし書き規定に基づいて、自治体が自ら保有する自家用車両（白ナンバー）を用いて路線バスを運行する「80条バス（現行法では79条バス）」は同じくコミュニティバスの24.2%を占める。これについても、自治体職員による運行以外に、バス事業者等への運転・運行管理委託や、労働者派遣法（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律）に基づく運転・整備業務への人材派遣受け入れ（1999年改正で可能となった）によって、人件費低減が可能である。既存事業者が労働者派遣業登録を行って80条バスの運行に参入する例

も見られるが、新規参入も多く、ここでも受託料が低廉化している。

b) ツアーバスの影響

乗合バス事業のみでの採算確保が求められるようになった事業者にとって新たな収益源となったのが都市間高速バスであった。高速道路整備によって路線網の展開可能性が高まるとともに、余剰となった貸切車両を充当でき、停留所設置等の追加投資が少なく、運行効率も高く、低料金が設定でき他モードとの競争力が保てること、生活路線でないため退出も容易であることなど、参入しやすい条件がそろっていることから、多くの乗合バス事業者が路線網を拡大するとともに、新規参入も活発化した。

ところが、近年は、4条乗合許可による路線バスに似た運行方式として「ツアーバス」と呼ばれるものが急速に普及しつつある。これは、旅行業者が貸切バス事業者と契約し、旅行業者が募集した乗客を貸切バスで輸送する方式である。会員募集形式のバスツアーは昔から一般的であったが、ここで問題とするツアーバスは単に拠点間移動を提供し、路線バスに限りなく近いサービスである。しかし、バス会社に直接運賃を支払うのは旅行会社であるため、道路運送法上は乗合バスとは見なされない。乗合バスに比べ運行上の規定も緩やかである。

ツアーバスは安全面での懸念が指摘されているものの、低料金とインターネット予約を武器に運行が急速に拡大している。乗合事業者による都市間高速バスには、廃止されたり、中には乗合事業者自身がツアーバス運行を割安料金で始める例も出てきている。いずれにせよ、高速バスの収益で一般路線の欠損を補う乗合バス事業モデルが成立しづらくなってきている。これも、元は貸切バス事業の規制緩和が原因である。

5. 乗合バス事業者の経費削減努力とその限界

乗合バス事業は、それ自体の採算が乗客減等によって悪化の一途をたどってきた上に、前述のように他の事業による内部補助もままならない。しかし、多くの乗合事業者にとって一般路線網はブランドであり地域の信頼を得る源泉であることから、退出はできるかぎり避けたいと考えている。一方、自治体にとって路線網維持の方法は4条運行以外にもあることから、乗合事業者は運行経費の削減努力を続けることで、既存路線への公的補助や自治体運営バスの受託を確保しているのが現状である。

全国の乗合バス事業者の実車走行キロあたり運送原価の推移を見ると、規制緩和前の1997年から緩和後の2005年までの間に、総原価は459.81円から374.61円へと約19%低下している。このうち人件費は336.33円から219.44円へと約35%も低下し、金額では総原価を上回る削減となっている。この結果、人件費が運送原価に占める割合も73.1%から58.6%に低下している²⁾。乗合バスは

1両に1名の運転手が必要な労働集約型産業であるが、乗合バス事業者は人件費の大幅カットによって原価低減に取り組んできたことが分かる。この大半は1人当たり給与レベルの削減によるものであり、既存職員の給与基準見直しはもとより、退職運転手の再雇用や、新人を契約・嘱託職員として採用することも進めている。

日本バス協会によると、2005年の乗合バス運転手の労働時間は全産業平均に比べ約22%多く、2000年からの5年間で約1.7%増加している。にもかかわらず、全産業平均の年間賃金を100とした時の営業用バス運転手の年間賃金は、2001年の107.7から2006年は92.0となっている。5年間で約16.9%減と、全産業平均の約2.7%減に比べ大幅な低下である³⁾。

しかし、人件費カットも限界に来ている。自治体運行バスも含めた路線バスの走行キロは横ばいであることから、運転手総数はほとんど減少しておらず、しかも供給不足の状態が続いている。バス運転手になるためには大型二種運転免許が必要であるが、その年齢別保有状況を見ると、65歳以上が約39.0%を占め（普通一種免許の場合は約10.5%に過ぎない）⁴⁾、異常に高齢化している。このことは当面、低コストの再雇用運転手が確保しやすいことを意味するが、将来的に運転手不足が深刻化することが懸念される。急速に賃金水準が低下したバス運転手に就きたいと考える若年者は少ないであろう。したがって、バス運転手は供給不足であるにもかかわらず需要者が賃金を上げることができず、労働市場が正常に機能しない状態にある。

路線バス運転手の不足と高齢化は、更なる労働条件の悪化とそれに伴う安全面への懸念を招くだけでなく、路線バスの減便や退出を余儀なくされる事業者すら出すに至っている。このまま行けば、遠くない将来に、運転手の人数によって路線バスサービスの供給量が決定される時代がやってくると予想される。これを回避するためには、バス事業自体の魅力増大や労働条件・賃金水準改善が必要となってくるが、これは必然的に運送原価上昇につながる。このような状況に対応した公的補助スキームのあり方を真剣に考えることが求められる。

6. バス事業経営における条件の悪化

人件費以外の経費についても、軽油価格高騰による燃料費上昇、車両のバリアフリー対応やNO_x・PM法対応などによる車両償却費上昇、安全対策などへの投資による諸経費上昇と、厳しい状況になっている。一部乗合バス事業者は06年以降、旅客運賃の値上げを実施せざるを得ない状況に追い込まれた。また、自治体運営バスの委託料も上昇の兆しが見えている。

さらに、減損会計の導入がバス事業者の経営見直しに追い討ちをかけている。減損会計とは、企業が保有する

固定資産を利用して実施している事業の収益性が低下し、その固定資産への投資の回収が見込めない場合、固定資産の帳簿上の価格を見直し、その差額を損失として計上するもので、今後の企業会計の主流となる方式である。これによって、赤字の乗合バス事業に係る固定資産（営業所、バスターミナル等）の資産価値はゼロと見なされ、その減価分が損失に計上されることで当期決算が大幅赤字になるのみならず、債務超過状態に陥る可能性すらある。これを避けるため、各事業者は公的補助の会計上の取り扱いの変更や契約方式の変更などの対策を進めているが、さらに減損会計導入に合わせて不採算路線（場合によっては営業所単位や事業全体）からの退出が急増する恐れがあり、今後注意が必要である。

7. 結論 ~今後の路線バスサービス供給のあり方~

本稿では、乗合バス事業の規制緩和は良くも悪くも路線バスの状況に影響を与えておらず、むしろ貸切バス事業の規制緩和の影響が甚大であることを明らかにした。さらに、乗合バス事業が硬直化している主な理由として、a)新規参入・事業展開リスクの大きさ、b)公的補助を前提とした経営、c)原価低減のための労働条件悪化に起因する運転手不足、などを挙げ、近い将来、現行のようなバス事業（乗合・貸切とも）が持続不可能となるとともに、このようなバス事業の状況と地域公共交通サービスとのデカップリング（分離）が困難な構造となっていることも合わせて示した。

このような状況下で、路線バスサービスを中心とした地域公共交通が持続可能であるためにいかなる策が必要であろうか？ だれもがまず考えるのは公的補助の充実であろうが、今後の財政状況でそれを望むことが困難であり、また受託するバス事業者側の価格競争が激しいことを考えると、公的補助充実が事業者の経営安定につながるとも考えづらい。近年のいわゆるコミュニティバスの普及は、公的補助と低コスト事業者参入によって利便性の低い路線網が拡大し、見かけ上は公共交通不便地域を解消したものの実質的な生活交通確保に十分貢献できていない結果を多くの地域で生み出しつつある。この状況で今後運転手不足が深刻化すれば、利用者が多くても採算面でリスクの高い事業者自主路線の減便・退出が進み、収益が確定する自治体運営バスへのシフトがさらに進むだろう。また、運転手の労働条件は向上せず、安全面やサービス面での懸念は続くだろう。むしろ、規制緩和を経ても乗合事業者の意識変革が一向に進まないことは問題であるが、意識変革を喚起する制度設計が全く行われていないことも同時に問題にされるべきである。現に、乗合バス事業の規制緩和はほとんど何の影響も及ぼさなかった。一方、公的補助の基準単価が規制緩和後に低減したことへのバス事業者の主な対応は人件費カッ

トであり、その際の管理部門のリストラが企画・提案力の低下を招いたにもかかわらず、それを補える自治体・国の人材確保は不十分なままである。これでは事業者の自主的な意識改革や企画力向上など望むべくもない。

したがって、地域公共交通が持続可能となるためには、単なる公的補助充実ではなく、公共交通の需要者たる地域・自治体と、供給者たる事業者との意志疎通の場の充実こそが必要である。要するに、路線バスサービスの提供にはいくらかかるのか、それに対して利用者や地域はいくら負担しているのかを共通認識とした上で、より低コストで利便性が高いサービス供給形態に変更する方策を、関係者がみな当事者意識を持って議論し、その結果を一種の「契約」とするシステムの確立である。2006年道路運送法改正で新設された地域公共交通会議制度はまさにその場として機能しうる。地域公共交通会議は、旧21条許可（プティバスを含む）が4条許可に統合された代わりに、協議を経た路線についての参入コスト・リスクを緩和する役割を有しており、路線バスサービスにおける事業者参入の機会均等とともに、利用者代表や運転手代表といった現場の声を反映させ、地域特性に合った適材適所の輸送手段提供を実現させる場でもある。

これに連動して、公的補助の位置づけも、単なる運送費の欠損補助から、地域公共交通「サービス」提供への対価支払いに転換することが求められる。事業者も、単なる運送業務受託ではなく、地域が求める公共交通ソリューションの提供をいかに行うかを企画し実現する「クリエイター」となり、その付加価値こそが公的補助を得られる源泉であるという発想に脱皮することが必要である。この流れは、いわゆるコンペ入札やプロポーザル入札、および、事業者の努力を促進するインセンティブの導入によって実現されうる。

他にも様々な制約を取り払う必要があるが、以上の仕組みが機能してはじめて、路線バス事業が地域づくりビジネスへと展開し、魅力ある職場につながって運転手不足も改善され、路線バス市場や労働市場が活性化する方向に進むであろう。その際、そもそも事業採算が確保できないにもかかわらず営利企業や地方公営企業であるバス事業者の形態を改める必要もあるかもしれない。

本稿は、多数の路線バス事業者・労働組合・従業員の皆様との情報交換を元に執筆したものである。本稿が、ご協力いただいた皆様および著者が切に願う地域公共交通再生に少しでも寄与することを祈念する次第である。

参考文献

- 1) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車部会 今後のバスサービス活性化方策検討小委員会：～活力あるバスサービスの未来を拓く～ 第一次とりまとめ、p.27, 2007.
- 2) 国土交通省資料
- 3) 厚生労働省：賃金構造基本統計調査
- 4) 警察庁統計