

わが国の生活交通サービス市場における規制緩和の実施プロセス*

Deregulation Process of Local Bus Market in Japan*

喜多秀行**

By Hideyuki KITA**

1. はじめに

わが国では、平成14年2月に乗合バス市場の需給調整規制が緩和され、その後実施されたさまざまな施策と相まって、乗合バスを中心とする生活交通サービスは大きく変化してきた。本稿では、規制緩和の背景を述べ、政府による法制度改正の経緯を整理することにより、その意図がどのようなプロセスを経て実現していったのかを概観する。

2. 規制緩和の背景

わが国における公共交通の所管官庁である運輸省（現国土交通省）は、運輸事業の公共性、地域独占がおこりやすいという特殊性、輸送における安全の重要性等の観点から、需給調整規制、価格規制、安全規制等の規制を行ってきた。このうち、需給調整規制は過当競争によるサービスの質の低下や安全性の低下の防止、市場における独占性の付与により採算路線と不採算路線との間のいわゆる内部補助を容易にすることによるサービスの確保、「規模の経済性」によって社会的により低い費用でのサービスの供給を可能とすることを通じて、安全かつ良質な運輸サービスを安定的に供給し、国民の利便の確保を図ることを目的として行われてきた。

しかし、その一方でこの規制の存在により、利用者の多様なニーズに対応して創意工夫を凝らした適時適切なサービスの供給や既存事業者におけるより効率的な事業運営努力等が阻害され、結果的に利用者の利便の確保・増進が困難になる恐れが生じてきた。

この当時、1980年代の航空規制緩和に端を発する規制緩和の潮流がわが国にも及び、交通事業のみならず産業全般について市場原理に基づく活性化が指向されており、様々な分野で競争制限的な規制のあり方を見直すことが重要な課題となっていた。そこで運輸省は、平成8年12月に従来の運輸行政を転換し、その根幹をなしてきた需給調整規制を目標期限を定めて原則廃止することとした。乗合バス事業については、「生活路線の維持方

*キーワード：路線バス市場，規制緩和，実施プロセス

**正会員，工博，神戸大学大学院工学研究科市民工学専攻（神戸市灘区六甲台町1-1，TEL:078-803-6008，FAX:078-803-6013）

策の確立を前提に、遅くとも平成13年度までに廃止する」ことが規制緩和推進計画に盛り込まれ、平成9

年3月に閣議決定された。これを受け、同年4月、「交通運輸における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策について」運輸大臣より運輸政策審議会に諮問され、平成11年4月に、今後の乗合バスのあり方についての答申が自動車交通部から出された。

このような経緯を経て、平成12年5月に道路運送法が改正され、14年2月に需給調整規制が撤廃された。

この経緯は、事業者の収支状況という観点から見るとわかりやすい。各家庭に自家用車が普及するまでは、公共交通の役割は現在に比べて格段に大きく、多数の利用者が見込めたため、路線バス事業にはそれなりのうまみがあり、事業者が積極的に事業を展開・拡大するインセンティブが存在した。したがって、事業者が事業意欲に基づいて事業を展開するのに任せておけば、住民が必要とする交通サービスが確保できる時代であった。このような環境下における行政の役割は、主として、過当競争による不効率が生じないよう需給調整政策を講じることであった。

しかし、モータリゼーションの進展に伴う利用者の激減により、交通産業としての交通事業者が事業を十分に展開・維持できない状況が生じてきた。利用者数が減少してもサービス水準は最低水準にまで切り込まれているため運行距離を短縮することが実質的にできず、運行効率は低下の一途を辿り、営業努力の余地もほとんどない状態に追い込まれた。すなわち、内部補助によるサービス供給体制が限界に達し、行政が市場を整備して交通事業者に任せておけば必要な公共交通サービスが住民に提供されたというよき時代の終焉である。

したがって、バス事業がビジネスとして展開可能な路線については最も効率的な事業者委ねることができるよう参入撤退規制を緩和し、交通事業者に任せているだけでは必要な公共交通サービスが確保できない地域や路線については行政自らが住民に対して必要なサービスを確保しなければならないため、地域の実態を最もよく知っている基礎自治体に委ね、国は自治体を支援するという方向に舵をきったというのが実態といえる。

すなわち、かつての“国が行う対事業者行政”から

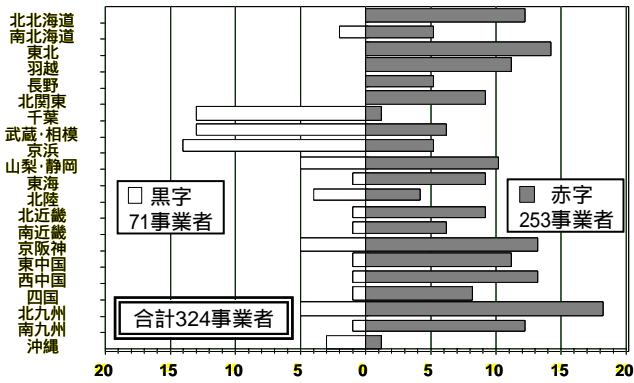


図-1 地域別採算別路線バス事業者数

“自治体が行う対住民行政”への主役交代劇が平成14年の規制緩和であった。

3. 規制緩和のプロセス

(1)平成14年2月の改正道路運送法の施行

事業参入規制の見直し：事業参入について、需給調整規制を前提とする免許制から輸送の安全確保等に関する資格要件をチェックする認可制に移行する。

運賃規制：これまでの認可制から上限の認可を受けた範囲内の運賃を届け出る上限認可制とする。

退出規制：事業や路線の廃止については、事前届出制とし、地域の生活交通確保のための具体策の協議に必要な期間を確保する。

安全規制：運行管理者制度を追加。ポイント制による罰則を明示した事後規制に改める。

法改正に合わせ、地域協議会の開催等、生活交通の確保のための新たな枠組みを構築することにより、地域住民等の利便性の確保を図る。

(2)平成18年10月の改正道路運送法の施行

自家用自動車による有償旅客運送制度の創設：福祉有償、過疎地有償、市町村運営有償運送など自家用有償旅客運送(旧80条)を79条として法的に位置づけ、登録制として自治体だけでなくNPO法人にも認めた。

乗合旅客の運送に係る規制の適正化：乗合DRT(路線不定期運行、区域運行)やプティバス(乗合タクシー、10人以下)などを含め、乗合事業を(旧80条を除き)4条に一本化した。

法律への目的の追加

“道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供”を目的に追加。これにより道路運送法は事業者管理の法律から交通政策のための法律という性格をも有するようになった。

国と自治体の役割分担を明確化：輸送の安全確保は国が、地域交通政策は自治体が担うこととした。

(3)平成19年10月の地域公共交通活性化・再生法の施行
地域公共交通総合連携計画の作成及び実施：市町村を核とする法定協議会が、地域公共交通の活性化・再生を総合的・一体的に推進するための計画を作成することができるとし、その策定に支援措置を講じることとした。

地域公共交通特定事業の実施：地域公共交通総合連携計画に定められる事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される「地域公共交通特定事業」について、国による認定制度等を設け支援措置を講じることとした。

(4)規制緩和と関連制度

規制緩和は、地域の公共交通に関わる許認可制度だけでなく、運行に必要な財政基盤を確保するための補助制度、ならびに将来の公共交通に関する地域の意思を形成する主体のあり方とも密接に関係する。

許認可制度については、平成14年の改正で参入撤退と運賃に関する規制が緩和され、平成18年の改正で運行主体と運行形態に関する規制が緩和された。

補助制度については、平成13年の補助要綱の改正により、赤字事業者への補助が赤字路線への補助へと改められた。また、国、都道府県、市町村の責任を、平均乗車密度が基準を下回る前後の時期で分担していたのを、広域性の程度で分担するよう改められた。

地域の公共交通に関する意思決定主体については、平成14年施行の改正法では未だ事業者に委ねる形となっているものの、地域協議会など新たな意思決定主体に言及しており、平成18年施行の改正法では自治体を核とする地域交通会議を公共交通に関する地域の意思決定主体として位置づけ、対事業者行政から脱却する意図が認められる。19年施行の活性化・再生法では法定協議会に計画策定と事業実施の機能を付与し、事業者管理から望ましい交通政策を実現するための枠組みへと考え方が大きく転換した。

4. おわりに

平成18年10月の改正で道路運送法は事業者管理のための法律から望ましい地域の交通体系の実現に向けた法律へと転換が図られた。しかし翌年交付された“活性化・再生法”の目的が“地域の活性化・再生”ではなく、“地域公共交通の活性化・再生”であるを見ると、従来の“事業者行政”の枠を自治体や地域住民に拡大するというとらえ方に留まり、手段であるべき“地域公共交通の活性化”を目的とする誤解は基本的に改まっていないと考えるべきと思われる。