

交通サービスに関わる規制制度の現状と課題*

Current Situations and Issues of the Regulatory System for Transportation Service*

金子 雄一郎**

By Yuichiro KANEKO**

1. はじめに

我が国では1990年代以降の規制緩和政策によって需給調整規制が撤廃され、併せて参入・退出規制や運賃・料金規制が緩和された結果、新規事業者の参入や弾力的な運賃設定などが可能となり、利用者サービスが向上した。反面、過当競争や不採算サービスの撤退など様々な問題も生じており、一部では規制の見直しの動きも見られている。また相次ぐ重大事故の発生により、輸送の安全に関しては政府の関与が強化される方向にある。このように交通サービスに関わる規制制度は、この10～20年間で大きく変化してきていると言える。

本論文は交通サービスに関わる規制制度のうち、①運賃・料金、②参入・退出、③輸送の安全に対する規制の変遷をレビューするとともに、規制緩和によって生じた課題について述べるものである。なお時系列での変遷については、付表-1を参照されたい。

2. 運賃・料金に関する規制

運賃・料金は交通サービスの重要な構成要素の一つとして挙げられるが、その決定にあたっては、公共性の高さから政府が規制という形で直接関与している。この関与の度合いについては、1990年代以降の一連の規制緩和政策によって低くなってきている。ここでは交通サービスのうち、鉄道、乗合バス、タクシー、航空の運賃・料金規制の現状を中心に述べていく¹⁾。

まず鉄道及び乗合バスについては、それぞれ平成9年（法定化は12年）、平成14年から上限認可制が採られている。上限認可制はこれ以上高く設定できない上限額を認可する仕組みであり、上限額の範囲内であれば事業者は届出だけで運賃・料金を設定することが可能となっている。その結果鉄道では、京浜急行電鉄や西日本鉄道などいくつかの事業者において普通運賃や定期運賃の引き下げ事例が見られており²⁾、乗合バスでは、近距離100円運賃（いわゆる100円バス）や遠距離上限運賃の導入などが見られている³⁾。

なお乗合バスについては、平成18年の道路運送法の改正によって、地域住民の生活に必要な輸送の確保やその他の利便増進を図るために、地方公共団体や事業者等の関係者がその運賃について合意した場合、上限認可制を届出制とすることが可能となっている。

またタクシーについては、平成14年から上限運賃と下限運賃（上限運賃から約10%）の範囲内の運賃が自動認可運賃となっている。

以上の上限額の水準については、事業の経営に必要な費用に適正な利潤を加えた総括原価に見合うように決められている。ここで事業者が上限額の値上げを申請する場合、当該事業者のみの費用を基に算定すると非効率となる可能性があることから、鉄道については、事業者間で効率化へ向けた競争を促進させることを目的としたいわゆるヤードスティック方式が導入されている。実際平成8年度と15年度のコストを比較すると、JR6社では基準コストが6.3%、実績コストが6.5%減少、大手民鉄15社では基準コストが2.5%、実績コストが3.9%減少している（なお地下鉄10事業者では、基準コストが13.0%、実績コストが7.9%増加している²⁾）。

一方国内航空運賃については、平成8年に幅運賃制が導入され、さらに平成12年に認可制から届出制に変更されている。すなわち、航空事業者は自身の経営判断によって自由に運賃を決定できる仕組みになっており、その結果現在まで様々なタイプの割引運賃が登場し、利用者サービスが向上している⁴⁾。以上の内容について整理したものが表-1である。

表-1 運賃・料金に関する規制

事業	規制内容
鉄道	上限の設定・変更を認可（鉄道事業法16条） ※上限の範囲内での変更及び営業割引は届出
乗合バス	上限を認可（道路運送法9条） ※上限の範囲内での変更及び営業割引は届出
タクシー	認可（道路運送法9条）
航空	届出（航空法105条） ※変更の場合も同様

注) 法律上、乗合バスは一般乗合旅客自動車運送事業、タクシーは一般乗用旅客自動車運送事業と呼称されている。

*キーワード：交通サービス、規制

**正員 博(工) 日本大学理工学部土木工学科

(千代田区神田駿河台1-8-14, TEL&FAX03-3259-0664)

このように運賃・料金規制を緩和する一方で、政府の役割として、鉄道と乗合バスの運賃については、特定の旅客に対し不当な差別的取扱いをするものであるときや、他の事業者との間に不当な競争を引き起こすおそれがあるものであるときには、国が変更を命ずることができることが関係法（鉄道事業法及び道路運送法）で定められている。同様に国内航空運賃についても、特定旅客に不当な差別をする場合や利用できないような高い運賃を設定する場合、新規参入の事業者に対して既存の事業者が影響力を維持するために略奪的に運賃を設定する場合には、国が変更を命ずることができることが航空法で定められている。

3. 参入・退出に関する規制

2. の各事業における運賃・料金規制の緩和については、需給調整規制の撤廃と併せて実施されてきた。需給調整規制とは、行政が需要量と供給量のバランスを図るように事業者の参入・退出を規制するものであり、輸送サービスが安定的に提供される反面、新規参入が抑制されることから、既存の事業者の経営の効率化が進まず、利用者のニーズに対応したサービスが提供されにくいという問題が指摘されていた。

一方で近年になり、交通市場が成熟段階に達しつつあることを踏まえ、競争の促進による一層の効率化と活性化を図る必要性が高まり、平成8年12月に需給調整規制を原則廃止する方針が示された。その後平成12年～14年にかけて、鉄道事業法や道路運送法、航空法など関係法の改正が行われ、表-2のように各事業の参入・退出規制が緩和された。具体的には参入規制は免許制から許可制に、退出規制は許可制から事前もしくは事後届出制に変更された。併せて運賃・料金規制についても、2. で述べたとおり一定の緩和が行われている。

以上の規制緩和によって、交通サービス分野においても新規事業者の市場参入が実現し、特に航空やタクシー分野を中心に新規参入が相次いでいる。ただタクシーについては最近になり、地域によっては収益基盤の悪化や運転者の賃金等の労働条件の悪化の問題が生じている^(注)。

4. 輸送の安全に関する規制

まず交通サービスに関わる安全対策について見ていくと、交通安全対策基本法に基づく交通安全基本計画が策定されている。これは陸上（道路・鉄道）、海上、航空交通の安全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱等を定めるものであり、現在は平成18～22年度までの5年

表-2 参入・退出に関する規制

事業	参入規制・需給規制	供給義務・退出規制
鉄道	・路線及び事業の種別毎に許可が必要（鉄道事業法3条）	・列車の運行計画の予め届け出ることが必要（同17条） ・事業の休止、廃止の事前の届出が必要（同28条）
乗合バス	・事業者毎の許可が必要（道路運送法9条） ・事業計画の変更について許可が必要（軽微なものは届出）	・事業計画及び運行計画に従い、業務を行う義務を有する（同15条） ・事業の休止、廃止には事前の届出が必要（同15条）
タクシー	・事業者毎の許可が必要（道路運送法9条） ・事業計画の変更について許可が必要	・事業計画及び運行計画に従い、業務を行う義務を有する（同16条） ・事業の休止、廃止には事後の届出が必要（同38条）
航空	・事業毎の許可が必要（航空法100条） ・事業計画の変更については認可が、運行計画については事前の届出が必要（同109条）	・事業計画及び運行計画に従い業務を行う義務を有する（同108条） ・事業の休止は自由 ・廃止には届出が必要（同118条）

出典）内閣府国民生活局編「公共料金の構造改革－現状と課題－」（2002年7月）を基に筆者作成

間を期間とする第8次交通安全基本計画が実施されている。また交通安全事業関係法における対策としては、交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法、踏切道改良促進法、自転車道の整備等に関する法律などにおいて、交通の安全確保のための具体的な事業について定められている。また道路交通法による対策として、歩行者の通行方法、車両及び路面電車の交通方法、運転者及び使用者の義務、道路の使用、罰則等が挙げられる。

一方公共交通等の安全対策については、近年の重大事故等の相次ぐ発生を受け強化されている。具体的には、平成18年4月に施行された運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律（運輸安全一括法）により、運輸事業者に対する安全管理規程の作成及び届出の義務付け、安全に関する情報の公表の義務付け、輸送の安全の確保に関する責務規定の追加、安全管理規程に係る報告徴収・立入検査の実施に係る基本的な方針の策定など、陸海空の運輸事業者の安全管理体制に対する国のチェックが抜本的に強化されるとともに（表-3参照）、航空運送事業者の安全管理部門・現業部門に対する監査頻度・項目の大幅強化、踏切交通実態総点検の結果公表、関係者間の協議の迅速化等による踏切対策の促進が図られている。

表-3 輸送の安全に関わる規制（鉄道及び航空）

事業	事業の許可	運行及び整備等の規程	運行管理施設等の検査	安全性の確認	改善等の措置	乗務員等の資格	輸送の安全確保の努力規定	安全管理規程の作成及び届出	安全統括管理者の選任及び届出	安全報告書の公表
鉄道	安全面を含む事業計画の審査（鉄道事業法5条）	鉄道施設及び車両について、鉄道に関する技術上の基準を定める省令（技術基準省令）への適合（鉄道営業法1条）	鉄道施設の検査（鉄道事業法10条等） 運行車両の確認（鉄道事業法第13条） 保安監査等の立入検査（鉄道事業法第56条）	鉄道施設の検査（鉄道事業法10条等） 運行車両の確認（鉄道事業法第13条） 保安監査等の立入検査（鉄道事業法第56条）	改善命令（鉄道事業法23条）	地方運輸局長による運転免許証の交付等（動力車操縦者運転免許に関する省令）（鉄道事業法21条）	絶えず輸送の安全に努める義務（鉄道事業法18条）	輸送の安全を確保するための方針、実施、体制等について規定（鉄道事業法18条）	管理的地位にあり一定の実務経験等を有する者から選任（鉄道事業法18条）	国及び事業者において、安全に係わる情報の公表（鉄道事業法19条）
航空	安全面を含む事業計画書の審査（航空法100条）	運航・整備規程の認可（航空法104条） ※規程内容は施行規則214条	管理体制、施設等の検査（航空法102, 104条）	運航及び整備関係の定期検査（航空法134条）	改善命令（航空法112条）	機長の認定制度（航空法72条）	絶えず輸送の安全に努める義務（航空法103条）	輸送の安全を確保するための方針、実施、体制等について規定（航空法103条）	管理的地位にあり一定の実務経験等を有する者から選任（航空法103条）	国及び事業者において、安全に係わる情報の公表（航空法111条）

出典）国土交通省HP等を基に筆者作成

5. 規制制度の課題

これまで見てきたように、運賃・料金規制の緩和によって、乗合バスでは各地で近距離100円運賃が導入され、また航空では早割やバーゲン型運賃など需要特性に応じた多様な運賃が設定されるなど、サービスの向上が図られている。これに対して鉄道では、緩和された制度を活用した事例は一部事業者で見られるものの、限定的な取り組みが中心であり、運賃の体系を抜本的に改定する事例は見られていない。少子高齢化の進展などサービスを巡る環境が変化しつつあるなか、需要喚起につながるような弾力的な運賃（例えば時間帯別運賃）の導入について検討が必要と考えられる。

また参入・退出規制の緩和によって、航空やタクシーで新規参入が見られている一方で、鉄道や乗合バス、航空において不採算路線を中心に撤退が相次いでいる。このうち鉄道については、平成12年の法改正以降、経営環境が厳しい地方鉄道を中心に全国で25路線、574.1kmの路線が廃止されている⁵⁾。地方鉄道を取り巻く環境は、少子高齢化やモータリゼーションの進展などによって悪化しており、規制緩和によって退出が容易になったことが（廃止の）契機になった可能性がある。同様の傾向は乗合バスにも見られており、今後の人口動態次第では、地域における公共交通サービスの持続的提供が困難な状況が生じ得るものと考えられる。

このような背景もあり、平成19年に地域公共交通の活性化及び再生に関する法律が施行され、市町村主導の

下、事業者を含めた関係主体による計画（地域公共交通総合連携計画）の作成や事業（地域公共交通特定事業）の実施を支援するスキームが構築されている。さらに同法律を活用して、鉄道、コミュニティバス・乗合タクシー、旅客船等の多様な事業に創意工夫をもって取り組む協議会に対し、一括支援する支援制度（地域公共交通活性化・再生総合事業）も創設されている。

今後については、事業者の創意工夫によるサービス向上の実現という当初の規制緩和の趣旨を踏まえつつ、上述のようなスキームを有効活用して、地域の状況に応じた効率的かつ効果的なサービスの提供を行っていくことが重要と考えられる。

補注

- 1) 平成20年12月に交通政策審議会から「タクシー事業を巡る諸問題への対策について」が答申され、今後講ずべき対策の一つとして、供給過剰進行地域における対策が挙げられている。

参考文献

- 1) 内閣府HP（公共料金の窓）
<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/index.html>
- 2) 国土交通省：第1回公共料金分野における規制影響分析検討委員会鉄道ワーキンググループ資料，2005。
<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/data/haifu170201.html>
- 3) 土木学会編：バスサービスハンドブック，2006。
- 4) (財)運輸政策研究機構：規制緩和後の交通事業者の動向と地域への影響報告書，2002。
- 5) 交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会：環境新時代を切り拓く鉄道の未来像，2008。

付表-1 交通サービスに関する規制緩和政策の変遷

	鉄道	乗合バス	タクシー	航空
平成7年	規制緩和推進計画（閣議決定）			
平成8年				幅運賃制導入
平成9年	上限価格制導入 ヤードスティック方式強化			ダブル・トリプルトラック 化基準廃止
平成10年	規制緩和推進3ヶ年計画（閣議決定） 運輸政策審議会答申16号（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等について） （平成10年から11年にかけて各部会から答申）			
平成11年				
平成12年	鉄道事業法改正（3月施行） ・需給調整規制：廃止 ・参入規制： 免許制→許可制 ・退出規制（廃止）： 許可制→1年前までの事前 届出制 ・運賃規制： 上限認可制（法定化） （変更命令権を留保）			航空法改正（2月施行） ・需給調整規制：廃止 ・参入規制： 免許制→許可制 ・退出規制（廃止）： 事後届出制のまま ・運賃規制： 認可制→事前届出 （変更命令権を留保）
平成13年	規制改革推進3ヶ年計画（閣議決定） (1) 運輸分野の基本方針 引き続き利用者の自己責任による事業者選択の拡大及び事業者の自由な経営戦略の展開を促進する (2) 運輸分野の重点事項 参入規制、運賃・料金規制の緩和、国民・事業者負担の軽減			
平成14年		道路運送法改正（2月施行） ・需給調整規制：廃止 ・参入規制： 免許制→許可制 ・退出規制（廃止）： 許可制→原則6ヶ月前ま での事前届出制 ・運賃規制： 認可制→上限認可制 （変更命令権を留保）	道路運送法改正（2月施行） ・需給調整規制：廃止 ・参入規制： 免許制→許可制 ・退出規制（廃止）： 許可制→事後届出制 ・運賃規制： 認可制→自動認可制	
平成15年				
平成16年				
平成17年				
平成18年	運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律（運輸安全一括法、4月施行） （鉄道事業法、軌道法、道路運送法、貨物自動車運送事業、航空法等の改正） ・安全管理規程の作成及び届出の義務付け、安全に関する情報の公表の義務付けなど			
		道路運送法改正（10月施行） ・運賃・料金の規制緩和		
平成19年				
平成20年			交通政策審議会答申「タク シー事業を巡る諸問題への 対策について」	

出典）既存文献を基に筆者作成