

Ⅳ-48

連合王国における交通規制緩和政策-バスサービスを例として-

北海道大学 正員 加賀屋 誠 一
 ケンブリッジ大学ロンドン アリ・パーサ

1.はじめに

近年、我が国においても市場原理と自己責任原則の下に経済活動の効率化を求めるための活発な論議が行われている。交通運輸の分野においてもそのような新しい行政の転換が検討されてきている。その最も典型的なものが交通規制緩和政策である。すでに運輸省は2001年をめぐり、バスの規制緩和政策を導入しようとしている。英国での規制緩和政策は1986年に導入された。したがって政策実施後すでに10数年経過したことになる。

ここでは、英国でのバス規制緩和政策はどのようなものであったか、実施後地方交通環境にどのような変化をもたらしたかを、実証的に検討することとする。

2.英国におけるバス規制緩和と政策

2.1 バス規制緩和の経緯

規制緩和は、納税者にできるだけ負担をかけないで、旅客によりよいサービスを与えることを目的としている。それを自由にできることでバス運送業へ大きな変化をもたらす。キーワードは自由な計画、よりよいサービス、費用の削減ということになる。規制緩和は競争力を強めるものであるといってもよい。競争によって、効率を生み出し費用の削減することができる。競争はまた、補助金を軽減することもできる。規制緩和による政策により新しく、よりよくそして多くの変化に富んだサービスが生まれ、旅客需要に結びつくことになる。効率性に関わるあらゆる次元、例えば費用、代替性、動学性といったものが、市場を自由にする

ことによって
 Transport Deregulation Policy in UK - The case of Bus Services by Seichi Kagaya & Ali Parsa

改善される。これによって規制緩和は、バス旅客と納税者の間で結果的に利得が分担することになる。表1は英国におけるバス規制緩和の経過を表したものである。これによると、規制緩和の施行まで、かなり密度の濃い議論を実行したことがわかる¹⁾。

表1 英国におけるバス規制緩和の経過

1984年6月	バス白書の出版
1984年10月1日	公的審議会発足
1984年12月	交通ヒアリング委員会の選定
~1985年2月	
1985年1月31日	交通経済勘定報告書出版
1985年2月28日	委員会報告書の決定
1985年3月	財政報告での交通省問題
1985年6月	委員会報告書による政府案決定
1985年8月	交通法-各省回覧
1985年9月	交通法-議会通過
1986年4月1日	バスサービス営業の登録
1986年4月	損失対策へのサービス実施
1986年10月26日	法律の発令
1987年1月26日	完全規制緩和施行

2.2 1985年交通法での規制緩和パッケージ

1985年交通法によって表された規制緩和の要素をまとめると次のようになる。

- (a)地方バス営業への参入、撤退制限の緩和
- (b)非利益(社会的公平性)サービスへの責任
- (c)所有と組織における変化。国営バス会社が分割民営化。
- (d)地方自治体の権力と義務。公共交通への責任。
- (e)競争原理
- (f)補助金のカット

またここでは、地方自治体の果たす役割についてもその重要性が指摘されている。

3. 1985年交通法によるバス産業の変化

3.1 バス産業の再編成

新法成立は各地域の国有バス会社を解散し、地方旅客交通企業体がもつ会社の分割し、適正規模の会社へと変容させた。ロンドン交通企業

体 (London Transport) もいくつかの交通会社へと分割された。民営化がこれらの変化の1つの目的であったが、近年特に規模や地理的拡大が起こっている交通体系を競争ができる程度の大きさを持つ新会社に分割しそれらの会社間競争を可能にする構造を作ることにあった。これは数多くの経営者が競争によるバスサービスを確保できる環境を整備することから、地方自治体が提供する交通サービスにも入札参加を可能にすることを意図している。これらの競争は、コストを低減し、バス旅客のニーズへより敏感に反応させる結果となっている。

3.2 民営化

表2 バス産業の経営システムの変化

(1985年と1995年の比較)

全バス産業の総売上高の割合			
1985		1995	
	%		%
国有バス会社	28	Stagecoach	11
ロンドン交通	13	FirstBus	9.5
Scottish Bus	6	British Bus	6.5
7旅客交通輸送	18	Wesr Midlands	5.5
c50自治体	10	3 medium size	8.5
		23 個人経営 (大)	11
		9 個人経営 (小)	8
		20 自治体	5
公共部門	75	グループ・大規模	
		独立会社	65
個人部門	25	他の経営システム	35

前述したように、規制緩和とプログラムへの用意は周到に行われたが、国有バス会社の廃止とそれに伴う強力なビジネスが期待された分割会社の設立は非常に迅速に遂行された。会社は、ほとんど営業実績もビジネスを行う経験も持っていなかった。そのような形で発足した新しいバス経営システムは、表2に示すような変化である²⁾。これによると、1985年に売り上げの75%を占めていた公共部門が完全に民営化され、1995年では大規模経営65%、小規模経営35%の割合となっている。約72のバス経営会社となり、そのうち14は5大バス産業グループに属している(1995年現在)。また1985年で50の地方自治体経営する会社のうちで20の会社が1995年春に自治体経営の形で残された。

3.3 バス交通システムの変化

(1)バスの小型化

ミニバスは規制緩和、民営化の前にすでに現れていたが、規制緩和後、その有効性が評価され急激な勢いで普及されつつある。それと共にミディバスの新たに導入され、英国のバスはダブルデッカーバスの削減と小型化が進んでいる。これは、経費節減は勿論であるが、利用客の利用頻度を増加することになる。また混雑地区、あるいはトランジットモールでの運行効率改善も意図している。それと共に料金の設定や、時刻表の作成などの変更はより容易になった。

(2)交通弱者サービス問題

1994/95年に地方自治体は、バスサービスに921.6百万ポンドを使い、その金額は、料金補助として432.6百万ポンド、交通弱者のために210百万ポンドに分けられる。地方では約15%のバス走行距離が交通弱者のための交通に利用されており、その中で多くが、拡大する商圏に対する買物サービスとなっている。このように、特に地方では、拡大する生活空間とそれに対するアクセスを保証するために地方自治体が交通サービスを負担するケースが多くなっており、多くは補助金入札制度によって実施されている。

4. ロンドンバス交通システム

4.1 規制緩和における2つの異なった制度

過去10年間に英国では2つの異なったバス制度が運営されてきた。ロンドン外での規制緩和とロンドンでの規制緩和制度である。ロンドンでの制度は、ロンドン交通企業体が、主導的立場を維持し、地域割りによってバスネットワークの管理をしようとするものである。

実際、ロンドンではその目標に近づき、一方他地域特に、大都市ではその目標から乖離してきている。ロンドンでのこの有利な結果が、新しい制度によるものか外部要因によるものかについて多くの論議がある。確かなことは、ロンドンでの自動車保有率の伸びが他の大都市と比較して大きくないことである。これは道路

の渋滞による車利用の回避あるいはロンドンでの地下鉄等を中心とする総合公共交通システムのためであるといつてよい。

4.2 ロンドンの規制緩和システム

1984年ロンドン地域交通法は政府がロンドン交通企業体(London Transport:LT)の管理を行うことを決めたものであるが、なかんずく入札行為と管理への義務をLTに持たす法律である。しかしながら一方ではロンドンにおけるバスサービスは、1985年の交通法の規制緩和の考え方から除外された。ロンドンでは規制があっても十分な競争があった。それは規制緩和の道路輸送機関間の競争よりむしろ市場競争的であった。それらは総合料金制度(トラベルカード)、鉄道を含むサービス、総合情報提供が継続的に導入される結果となった。1984年法はLTにバスと地下鉄サービスを行う管理補助会社の設立を求めた。1985年ロンドンバス会社(LBL)はLTの全株所有子会社として形成された。と同時に、LBLに11の子会社が設立された。ロンドンの制度は次のようなことからなる。

- ・期間中の必要に応じた競争入札
- ・管理された競争サービスへの供給
- ・1994年LBLバス管理会社の民営化
- ・鉄道との調整による料金、サービスシステム

5. バス運営費用

ここでは規制緩和から10年、ロンドン、他の大都市そして残りの地域の間の違いに焦点を当て、サービス、費用そして補助に関わるこれらの変化の影響をみていく。変化の主要な目的の1つは、バス運営の費用を低減することと納税者への助成費用の縮小であった³⁾。

表3 バス運営費用(ペンス/台km)(1996/97価格)

年	ロンドン	大都市圏	その他	全国
1985/6	281	183	127	162
1996/7	154	94	74	87
変化率%	-45	-49	-42	-46

表3は1985年以来英国の異なった地域でのバス管理費用が変化する様子を示している。表はあらゆる地域で減少する走行距離当たりの費

用を示している。全国的に、費用の削減が確実に現れていることがわかる。また表4は旅客当たり運営費用を表している。

表4 バス運営費用(ペンス/人km)(1996/97価格)

年	ロンドン	大都市圏	その他	全国
1985/6	61	51	69	59
1996/7	41	51	66	54
変化率%	-32	0	-4	-8

これによると、ロンドンにおいて大きな低減が見られるが、他地域では変化がないかあっても僅少である。もしバス費用が自動車走行距離よりむしろバス利用に関係するならば、同時に異なった傾向が現れる。ロンドンの外部では、利用客の減少と単位費用の削減との間に相殺関係がみられることがわかる。

表5 年当りバスサービス量(百万台/km)

年	ロンドン	大都市圏	その他	全国
1985/6	273	574	849	2077
1996/7	342	694	1169	2693
変化率%	25	21	38	30

表5は年当りバスサービス量を各地域でまとめたものである。全体的にサービス量は増加していることがわかる。特に地方において増加率が大きいことが注目される。地方においては特にバス小型化が進んでいることが影響しているといえる。

表6 年当りバス利用者(百万人)

年	ロンドン	大都市圏	その他	全国
1985/6	1152	2068	1588	5641
1996/7	1242	1247	1269	4355
変化率%	8	-40	-20	-23

表6は年当りバス利用者を表したものである。

ロンドンでは、利用者の増加がみられるが、他地域では、すべて減少の傾向である。

表7 地域バス収入支援(百万ポンド、1996/7価格)

年	ロンドン	大都市圏	その他	全国
1985/6	261	417	225	1002
1996/7	58	167	177	482
変化率%	-78	-60	-21	-52

表7は各地域におけるバス収入支援を補助金で表したものである⁴⁾。これによると、規制緩和後の補助金カットの大きさがよくわかる。ロンドン以外の地域では補助金カットが規制緩和直後に大きく、その後は一定の補助金を保っていることも時系列的に明らかとなっている。

表8は規制緩和によつての費用と便益の関係を

貨幣価値評価で表したものである。この表はロンドン外の場合である。この場合、削減費用、削減補助金が便益と見込まれ、走行増加費用、補助金削減が逆に費用となる。交通量と費用の関係から消費者にとって余剰損失が見込まれ費用となる。結果として、補助金回収を考えない場合、最良ケースで7百万ポンドから-136百万ポンドの純効果となり、厳しい評価となる。

表8 規制緩和の費用・便益 (ロンドン外)

1987/1988 価格

	便益	費用	純効果
生産者	削減費用 397	増加走行距離 192 削減収入 53 削減補助金 115	+37
他部門 旧企業 バス産業 就業者 バス製造産業		燃料費用調整 48 削減賃金 40 掘置き投資 26	-114
政府	削減 補助金 115		115
消費者		余剰金損失 204--347	-204~ -347
合計	512	678-821	-166~
補助金回収あり			-304
合計	397	390-533	+7~ -136
補助金回収無し			

表9はロンドンの場合の費用と便益を算定したものである。この場合、ロンドン以外の場合に比べ、84百万ポンドの純利益が見込まれ、規制緩和がバス交通運営上よい効果を果たすことが考えられる⁵⁾。

表9 ロンドンにおけるバスサービス供給への変化の費用と便益(百万ポンド1987/88年価格)

	便益	費用	純効果
生産者	削減費用 52 増加収入 16	増加走行距離 7 削減補助金 80	-19
他部門 旧企業 バス産業 就業者		燃料費用調整 13 削減賃金 18	-31
政府	削減補助金 80		+80
消費者	余剰金獲得 54		+54
合計	202	118	+84

表10 バスサービスへの政府財政支援

1993/94 年価格

財政的支援	1985/86	1993/94
収入支援/公共サービス	739	295
譲与料金償却	415	418
燃料税払い戻し	196	220
合計	1350	934

表10は規制緩和前後での政府のバスサービスへの支援状況を示したものである。収入支援、交通弱者のための公共交通への支援の削減が顕著であることが明らかである。

6. 考察とまとめ

今回の調査で明らかになったことは以下の通りである。

①英国でのバス規制緩和は2段階で行われた。政策決定までの論議は時間をかけて行ったが、法律制定後の実施は迅速であった。

②英国でのバス規制緩和は主としてバス国有会社からの民営化政策による私的バス企業設立であった。日本の場合の規制緩和は、そのような大規模な民営化の改革ではなく、既存のバス企業の自立性を高める政策となる。

③英国のバス規制緩和によって、運営費用は著しく削減が可能となった。しかしながら、バス走行距離も増加した。これは利用者へのサービス改善として、バスの小型化と走行頻度の増加によるものである。

④今後の運営を考えたとき、ロンドンではLBLの下に、ある程度の収益性が期待できるが、その他の地域では、利用減と共に厳しい運営が予想される。また、交通弱者のための公共交通への配慮も重要な点となっていることが明らかとなった。

最後に、本研究を進めるに当たって、国際交流基金(Japan Foundation)の助成による2ヶ月の英国調査を実施することができた。この場を借りて深く感謝の意を表する次第である。

7. 参考文献

- 1) Transport Committee: The Consequences of Bus deregulation, Vol 1, 1995.
- 2) London Transport Planning: Buses in London: A Comparison with the Rest of Great Britain, 1998.
- 3) DETR: Focus on Roads, 1998.
- 4) DETR: Transport Statistics Report, Transport Statistics for London 1997.
- 5) Mackie, P. & Preston, J.: The Local Bus Market, A case Study of Regulatory Change, 1996.