

新聞記事に見る乗合バス事業者の規制緩和への対応に関する分析

A study on the correspondence of transport company toward easing of regulation on the newspapers

岩手大学大学院連合農学研究科 ○学生員 若菜千穂 (Chiho Wakana)
 (社) 北海道開発技術センター 正員 原文宏 (Fumihito Hara)
 (社) 北海道開発技術センター 徳織智美 (Tomomi Tokutori)

1. はじめに

平成14年2月に一般乗合旅客自動車運送事業における需給調整規制が廃止された。廃止のねらいは競争を促進することによって①国民生活の変化を反映し、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と、②事業者におけるより効率的な事業運営努力を促進することにより、乗合バス事業の活性化と発展を図ることである¹⁾。

しかし、マイカーの普及を背景として昭和40年代からバス利用者は減少を続け、多くの乗合バス路線が不採算路線となっている。そのため、規制の廃止は新規参入による競争を促進する方向には働かず、反対に退出規制の緩和によって一層公共交通の空白地域が広がることが懸念されている。

不採算路線は需給調整規制を背景とした制度的な内部補助および国庫補助によって維持されており、乗合バスの多くは規制と国の補助支援によって支えられてきたといえる。さらに路線の採算性が悪化した場合には民間事業者に代わって地方自治体が乗合バスを運行するケースが特に地方部で多くみられており、規制廃止と補助制度の改正はこの動きを一層促進するものであると予想されている。

近年の規制の廃止と補助制度の改正は、これまで民間事業者が担ってきた乗合バスの仕組みを大きく改変するものであり、その変化の方向もまた、民間事業者の動向が重要な鍵を握っているといえる。

本研究では、需給調整規制と補助制度の変遷の整理から、近年の改正によって乗合バス事業がどのような影響を受けるのかを把握した上で、北海道内のバス事業者の対応を整理し、これからの公共交通のあり方を検討する基礎資料とすることを目的とする。道内におけるバス事業者の行動の分析は北海道および全国の新聞記事の整理により試みた。分析対象とした新聞記事の掲載日は規制緩和が表明された1996年²⁾から現在(2002年11月末日)までを対象とした(表1)。

表1 北海道内における規制廃止に関するバス事業者の動向件数

年	1998	1999	2000	2001	2002	計
件数	3	3	4	13	19	42

注意) 記事内容が同様のものは1つとしてカウントした。

2. 需給調整規制と補助制度の変遷

需給調整規制とは、バス事業への新規参入に当たって自治体が需要と供給の関係を判断し、供給が多すぎると判断

される場合には参入を認めないという規制の一形態である。この規制は、ひとつは参入規制により過当競争による運輸サービスの質と安全性の低下を防ぐこと、ふたつ目には市場独占性の付与により、採算路線と不採算路線との間の企業内内部補助を容易にし、交通運輸サービスを安定的に確保することを目的として行われてきた。

しかし、この規制は高度経済成長を背景として公共交通需要が増大する社会情勢を想定したものであり、モータリゼーションや過疎化が進む北海道の多くの地域では、そもそも過当競争が発生しないことから独占性が事業のインセンティブを持たず、それ以上に黒字路線が次々と不採算路線化する中で、企業内内部補助が機能しない状況であった。そのような地域において、需給調整規制は競争を抑制し、むしろ交通サービスの質の低下を招く方向に働いた。

このような状況を背景として人口減少が進む地域では昭和40年代前半から利用者数は減少に転じ、バス事業の採算性が悪化し、地域住民の「生活の足」が失われることや安全性の確保が課題となったことから、昭和41年から離島辺地を中心に国庫補助制度が設けられた。昭和47年には「地方バス路線運行維持対策要綱」および「地方バス路線運行維持費補助金交付要綱」が交付された。これは一定基準を満たす生活路線について内部補助で賄いきれない赤字分を国庫補助によって補填するという補助制度であり、このときに平成13年度まで続く本格的な地方バス路線補助制度が確立された(表1)。

しかし、補助対象となる路線は平均乗車密度が5人以上、15人未満の生活路線であり、5人未満の路線については補助対象外とされたために、民間事業者は補助対象外の路線については廃止を申請するケースが相次いだ。

民間事業者が乗合バスを廃止した後は、他の事業者が引き継ぐか、自治体が運営するか、廃止するか選択することとなる。たとえば、乗合バス事業における規制緩和が公表される以前の平成7年度時点では、廃止が申請されたバス路線のうち、74%が廃止され、残り26%が引き続き運行を続けたが、運行主体のほとんどは自治体が引き継いでいる。このように住民の生活上必要と認められる路線について自治体がバス運営を行う場合には、廃止代替バスとして独自に乗合バスを運行する(自主運行バス)ケースと自治体が民間事業者に運行を委託するバス(貸切代替バス)があるが、前者については昭和47年に初年度のみ一般財源から補助が出されることが定められ、後者については昭和58年に補助対象に含まれている。

平成7年にはこれらの廃止代替バスに対する補助が特別交付税に繰り入れられることとなり、自治体負担分の6割

表1 国の需給調整規制緩和と補助制度の変遷

年	需給調整規制をめぐる動き	地方バス補助制度をめぐる動き
昭和 26 年	道路運送法の施行＝需給調整規制の開始	
昭和 47 年		地方バス路線運行維持対策要綱、地方バス路線運行維持費補助金交付要綱を交付（*乗合バス補助制度の基本が完成する）
〃		廃止代替バス（自主運行バス）に初年度のみ一般財源から補助が出る事が定められる
昭和 58 年		貸切代替バスに対する補助が開始する
平成 7 年		国・都道府県の生活路線補助の一般財源化（*市町村の単独補助となり、特別地方交付税に含む体制に変更）
平成 8 年	「今後の運輸行政における需給調整の取扱について」（運輸省）が発表され、需給調整規制廃止が決定する。	
平成 9 年	規制緩和推進3か年計画策定	
平成 11 年	改正道路運送法公布（*貸切バス事業に関する需給調整規制廃止）	
平成 12 年	改正道路運送法の施行	
〃	改正道路運送法公布（*乗合バス事業、タクシーに関する需給調整規制廃止）	
平成 13 年		バス路線の維持を図ることとする新たな補助制度の導入（*地方生活バス維持に係る国の補助制度が抜本改正）
平成 14 年	改正道路運送法の施行＝需給調整規制の廃止	

資料:「運輸白書」(各年度版)より作成

が地方交付税として補填されることとなった。

地方バス路線維持補助の補助金額は補助が開始した昭和 40 年代後半から 50 年代前半にかけて急増したが、近年は地方交付税措置が増えたことから、補助金は減少傾向にある（図 2）。

これら補助制度によって、需給調整規制下での不採算路線は①規制を背景とする内部補助、②国庫補助金による内部補助の補填、③自治体が運行する廃止代替バスへの特別地方交付税の 3 種の方法によって運行が維持されてきたといえる。

国の規制緩和政策の流れを受けて、平成 8 年に交通分野においても需給調整規制を緩和することが決定し、平成 12 年の道路運送法の改正を経て、平成 14 年に改正法案の施行により需給調整規制が廃止されることが決定された。補助制度についても、それまで需給調整規制に密接に結びついていたことから、規制廃止に対応して、平成 13 年に生活路線の維持に対する補助制度が抜本な改正が行われ

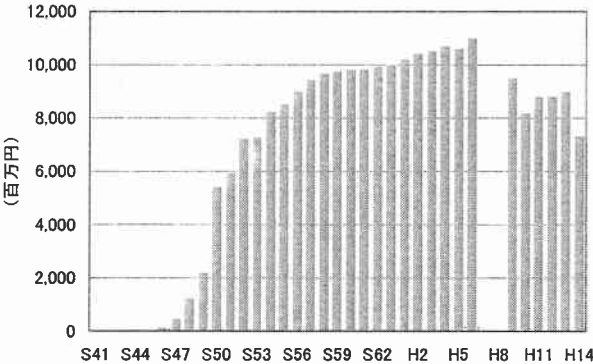


図 2 地方バス路線補助金額の推移
資料:「運輸白書」(各年度版)より作成
注意:平成 7、8 年のデータは調査中

た。補助制度の大きな改正点のひとつは、内部補助を前提とした事業者単位での補助から、路線単位での補助に変更された点であり、もうひとつは、補助対象路線が市町村をまたぐ広域路線および幹線路線に限定された点である。これによって、対象路線は大幅に減り、単一市町村内に完結する路線については各自治体の判断にゆだねられることとなった。その一方で、廃止代替バス以外の乗合バス運行に対する交付税率が 6 割から 8 割に引き上げられるなど、自治体が地域の生活路線の維持に柔軟に対応できる仕組みが整えられた。

以上のように規制緩和後の補助制度は①幹線の生活路線に対する国庫補助、②自治体が運営する乗合バス（廃止代替バスも含む）に対する特別地方交付税に整理された。

規制の廃止と補助制度の改正によって乗合バス事業がうける影響および変更点は以下の 3 点に整理される。ひとつには補助制度の変化によって、補助対象路線が限定され、不採算路線の多くが補助対象外となったこと、ふたつには補助制度の変化と需給調整規制の廃止によって不採算路線からの民間バス事業者の撤退が促進されること、3 つ目には、民間事業者撤退後の廃止代替路線については、地方自治体が主体的な役割を担うことになる点である。

つまり、多くの乗合バス路線は民間事業者の放出と地方自治体の受け入れが進むと考えられる。地方自治体が乗合バスを運行する際には特別地方交付税措置が行われることから、スクールバスや患者輸送バスなどこれまで自治体が負担してきた交通関連支出との一体的な運用が可能になり、公共サービス全体でみるとサービス効率の向上と財政負担の軽減が図れる可能性がある。また、廃止代替路線については乗合事業免許を取得していない運行事業者でも運行できるなど事業者免許等の基準に自由度が高いため、自治体がそれぞれの実情に応じて地域独自の交通

システムを検討できるが、地方自治体が引き継がざるを得ない路線が増えるほど、自治体の負担は膨大となることが予想される。

また、民間事業者については不採算路線の撤退が予想されるが、その多くはバス事業の運営からの撤退であり、地方自治体にはバス運行のノウハウも設備も限られていることから、地方自治体と連携を深めつつ、バス事業の委託を受ける運行自業者としての役割が拡大していくと考えられる。

3. 需給調整規制廃止に対する民間バス事業者の対応

3.1 規制廃止前—競争激化予想への備え—

乗合バス事業における規制廃止の5年後の実施が決定したのは平成8年である。新聞に見られる民間事業者の動きとしては当初は少なく、規制廃止が実施される平成14年に向かって次第に多くなっていく。規制廃止が表明された当初は「体質改善・強化」を進める動きが多くみられた(図3)。具体的にはこれまで民間事業者が取り組んでいたスーパー経営や貸切バス事業を他社に譲渡したり、分社化することで、人件費の削減を含む経営基盤の強化をねらったものである(表2)。このような動きの背景には、「札幌と旭川など道内主要都市を結ぶ黒字の都市間バス路線には新規参入が予想されるため、さらに競争が激化するのは必死とみられる」(北海道新聞朝刊 2000/10/31)という予想があり、民間バス事業者は黒字路線における競争激化に備えるために、「体質改善・強化」を行った。

さらに民間事業者は、競争激化への対応として「サービス向上に努め、利用者から選ばれる会社にならなければ」(バス事業者社長、北海道新聞、2001/3/15)という狙いから増便や運賃の値下げなど既存のバス事業のサービス向上を進めた。

規制廃止が実施される前年の平成13年にはそれまで競争相手であった他事業者と共同運行や共通乗車券を発行するなど業務提携を活発に進めている。これは「営業基盤を固める」(日経流通新聞 2001/4/10)ことと「共同運行は当面、減収要因となるが、規制間を受けた新規参入の余地をなくすという狙いに加え、乗客の利便性が高まり将来の増収につながる」(前掲)という狙いからである。

これらの動きはいずれも黒字路線が多い札幌圏内や小樽や室蘭といった地方都市と結ぶ高速都市間バス路線上

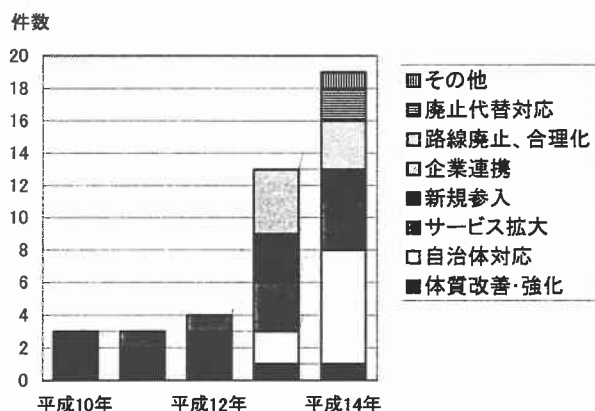


図3 乗合バスに関する動き

資料：収集新聞記事より作成

での動きであり、不採算路線における動きはほとんど見られない。

3.2 規制廃止後—路線の廃止への対応—

平成14年2月に規制廃止が行われたが、平成14年の記事の内容としては「自治体対応」が最も多く、また、初めて「路線廃止、合理化」の記事が見られるようになってるのが特徴的である。

規制緩和後の黒字路線への新規参入は帯広市で1事例みられる。これは、それまで他の事業者が運行するバス路線に並行して運行する形で参入しており、それに対して従来の事業者は運賃の値下げという形で対抗している。この事例は正に新規参入によってバス路線の競争が促進され、バスの利便性が高まっている事例である。そのほか、乗合バス事業への新規参入事業者申請は2社みられるが、これら事業者はいずれも「すでに例外的に路線運行していた貸切事業者で、実質的な変化は全くありません」(北海道新聞 2002/8/8)という状態である。

一方、路線の廃止は3つの地域でみられる。特にJR北海道バスの申請は4路線40系統と大規模な廃止申請となっている。3つの事例のうち、2事例は事業者からの廃止申請であるが、芦別町では補助制度の改正による自治体負担の増大を背景として、町側から事業者に減便および廃止を申し入れたものである。このほか、平成14年には「自治体対応」が多くなっているが、それらはいずれも芦別町と同様に補助制度の改正による地方自治体の負担拡大を背景としたバス活性化策を検討し、既存の民間事業者によるバス路線の減便・廃止を含めた合理的な路線を自治体自らが模索する動きである。また、福祉バスを拡大する形で町営に踏み切る動きもみられるようになっている。

4. まとめと考察

北海道内において需給調整規制の廃止は現時点では新規参入の活発化には結びついていないが、生き残りをかけてさまざまな試みを講じている。その変化は路線の採算性に依拠して異なり、黒字路線においては①事業基盤の確保(分社化、多角経営、企業連携等)と②サービスの向上、③企業連携に加えて、わずか1事例であるが、規制廃止を受けて④新規参入がみられる。一方、不採算路線においては①路線の撤退と②地方自治体によるバスサービスの拡大に整理される。

規制廃止によって、黒字路線は民間事業による経営努力、不採算路線においては自治体の福祉サービスとの統合化による路線の維持に整理されるが、前者においては過大な競争を背景に利便性は向上しているが、一方で収益性が悪化している問題、後者においては自治体が限られた財政の中でいつまで、どの程度対応できるかという問題をそれぞれ抱えており、持続的な展望を持った事例はまだみられない。また、規制廃止に際して危惧された不採算路線の廃止については、事業者が撤退するという動きより、補助制度の改正を背景として自治体が財政負担の少ない公共交通事業を模索する中で進んでいる。

このような状況にあって「バス会社とのパイプを大切にしていきたい」(帯広市、北海道新聞 2002/8/27)や「規

制緩和を機に自治体とバス会社の連携が従来に増して重要になったとも言えます」(道バス協会長、北海道新聞2002/8/8) という視点はこれからの公共交通の新しい方向を示唆していると考えられる。

参考文献
1) 運輸政策審議会自動車交通部会答申:乗合バスの活性化と発展を目指して、1999
2) 運輸省:今後の運輸行政における需給調整の取扱について、1996.12

表 2 規制廃止の影響を受けたバス事業者の動きに関する新聞記事一覧

年	月	日	バス事業者/地方自治体	変化の分類	変化の概要	エリア
平成 10 年	02	27	北海道中央バス	体質改善・強化	他部門切り離し(小売事業)	札幌圏
平成 10 年	06	23	北海道中央バス	体質改善・強化	他部門切り離し(貸切バス事業)	札幌圏
平成 11 年	09	11	拓殖バス、十勝バス	体質改善・強化	広告バスの開始	帯広市
平成 10 年	09	17	北海道中央バス	体質改善・強化	パソコン教室事業に進出(多角経営化)	札幌圏
平成 11 年	10	28	JR北海道バス	体質改善・強化	分社化	—
平成 11 年	11	24	道北バス	サービス拡大	ICカードの導入	旭川市他
平成 12 年	01	18	北海道中央バス	体質改善・強化	分社化	札幌圏
平成 12 年	03	23	JR北海道バス	サービス拡大	環境定期券等新たな割引制度の導入	札幌圏
平成 12 年	10	31	じょうてつ	体質改善・強化	他部門切り離し(小売事業)	札幌市
平成 12 年	12	28	北海道中央バス	体質改善・強化	分社化	空知地域
平成 13 年	02	28	紋別市	自治体対応	路線廃止・合理化	紋別市他
平成 13 年	03	02	蘭越町	自治体対応	町営バスの運行	蘭越
平成 13 年	03	15	JR北海道バス	サービス拡大	バスダイヤの見直しと増便	札幌圏
平成 13 年	03	15	北海道中央バス	事業提携	都市間バスにおいて提携	札幌—小樽
平成 13 年	03	15	JR北海道バス	新規参入	交通空白地域での新規路線	札幌市
平成 13 年	03	31	旅館業者	新規参入	交通空白地域に旅館業者が運行	阿寒町他
平成 13 年	04	10	JR北海道バス、北海道中央バス	事業提携	都市間バスにおいて提携	札幌—小樽
平成 13 年	06	12	北海道中央バス	サービス拡大	運賃の値下げ	札幌—富良野
平成 13 年	07	03	道南バス、北海道中央バス	事業提携	都市間バスにおいて提携	札幌—室蘭
平成 13 年	07	03	道南バス	新規参入	市営バスの運行受託に意欲	苫小牧市
平成 13 年	07	16	宗谷バス、銀嶺バス	事業提携	共通乗車券の販売と運賃の値下げ	稚内市
平成 13 年	07	17	函館バス	体質改善・強化	大型浴場経営に進出(多角経営化)	函館市
平成 14 年	01	05	民間団体、阿寒バス	サービス拡大	ワンコイン循環バスの運行	美幌町
平成 14 年	01	09	北海道中央バス	体質改善・強化	異業種に進出(多角経営化)	札幌市
平成 14 年	02	02	拓殖バス	新規参入	乗合バスへの新規参入を申請	帯広市
平成 14 年	02	09	芦別市	路線廃止、合理化	民間バスの廃止減便と福祉バスで対応	芦別市
平成 14 年	02	15	苫小牧市	自治体対応	苫小牧市公営企業等調査審議会答申	苫小牧市
平成 14 年	02	19	札幌市	自治体対応	市営交通の民間委譲	札幌市
平成 14 年	03	02	白老町	自治体対応	福祉バスの拡大	白老町
平成 14 年	03	06	穂別、平取、鶴川、日高	自治体対応	複数市町村による協議会の解散	日高地域
平成 14 年	03	06	十勝バス	路線廃止、合理化	2路線(2町)の路線廃止を申請	十勝地域
平成 14 年	03	09	池田町	サービス拡大	スクールバス混乗とワンコイン	池田町
平成 14 年	03	09	北海道中央バス	廃止代替対応	バス停の増設	北竜町、雨竜町
平成 14 年	03	09	北海道中央バス	廃止代替対応	路線の拡大	十津川町
平成 14 年	03	24	帯広市	自治体対応	関係機関の協議会を設立	帯広市
平成 14 年	03	28	旭川電気軌道	サービス拡大	ワンコインバスの導入	旭川市
平成 14 年	04	02	妹背牛町	自治体対応	町営バスの拡大	妹背牛町
平成 14 年	08	09	JR北海道バス	路線廃止、合理化	4路線 40 系統における路線廃止を申請	空知地域
平成 14 年	08	27	拓殖バス	新規参入	市街地内のコミュニティバスの運行申請	帯広市
平成 14 年	09	17	北海道中央バス	その他	試験運行	余市町

資料：収集新聞記事より作成