

わが国におけるバス自由化と英国の経験

木 谷 直 俊

(受付 2001年8月21日)

1. 序 論
2. これまでの乗合バス制度
3. バス政策に対する批判
4. 英国のローカル・バス自由化
5. ローカル・バスの規制緩和の評価
6. ロンドン・バス・テNDER
7. 補助方式の比較
8. 結 論

1. 序 論

バス事業は自動車の普及によって経営難となっている。最近では山口市営バスが事業撤退を決定し、1999年4月1日から民間会社（防長交通；本社徳山）に運営移行した。山口市営は1943年3月に運行を開始し、60年代前半には年間1000万人以上の利用者がいたが、マイカーの普及等によって1997年度には150万人程度に落ち込んだ。累積赤字は97年度末で約17億円となった。防長交通は、移行のための補助金を受け、当初1年間は、同じ時間帯、同じダイヤで運行していたが、最近はニーズに合わせて、ダイヤ変更を行っている。バス離れという一般的傾向はあるが、70歳以上の利用者が多いとされる¹⁾。

また、最近では、バス運賃の値下げが発生している。例えば、西日本鉄道は1999年7月からJR博多駅から福岡中心部、天神にかけてのエリアで

1) ヒヤリングによる。

バス料金を一律100円とし、それまでの180円～220円から大幅に値下げした。2000年3月までの乗客数は昨年同期より77.9%増えた²⁾。広島でも、値下げや、1999年4月から広島電鉄バスがフィーダー路線で分社化を行い、地域の特性に合わせて小型バスを導入している。しかし、短期的には、値下げは、一般的にはバス離れ対策として考えられるが、通常、バスの価格弾力性は小さく、料金を上げないと収入はむしろ減少する。したがって費用低減努力が必要となってくるが、バス、タクシーなどは労働集約産業（コストの70%は人件費である）であるため、限界がある。値下げは、むしろ2002年2月から導入されるローカルバスの規制緩和に備えてのことであり、参入自由化に先駆けて地盤を固める狙いもあるであろう³⁾。

2) 『中国新聞』1999年10月9日付

3) もっとも、規制緩和を前に、岡山県の宇野自動車のように合理化努力によって料金を下げることに成功したバス会社も出現している。1998年5月岡山県の宇野自動車（岡山市）は全国で初めての運賃の引き下げが認可され、競合他社も追随した。宇野自動車は39路線運行しており、他社と競合する28路線で6-17%、10-30円引き下げた。同社は営業収入では県内7社のうち5位だが、不採算路線の廃止を進めた結果、赤字のバス会社が多い中で、1941年の設立以来、経常黒字が続いている。値下げによる減収分は合理化で吸収し、体力の残っているうちに利用客の減少に歯止めをかけるとされる。値下げによる減収を合理化でカバーできる見通しが立ったため、「生き残りのためには、安い運賃で他社路線への優位性を築き、利用者の減少に歯止めをかけることが必要」（宇野泰正専務、現社長）との判断であった（『日本経済新聞』1998年5月13日付）。ヒヤリングによると、郊外バス（90%）の競合区間4-5キロについて運賃引き下げを申請した。宇野自動車の単線のキロ当たり原価・運賃は23円20銭に対して競合区間は32円90銭（調整で相手の原価）なので23円20銭に引き下げることにしたのである。合理化としては（1）管理部門1個所で集中的にやっている、（2）赤字路線を減らした。地元タクシー会社などに車両も寄付している。廃止反対は少ない。というのは、他社より効率的で、路線のキロあたり原価は23円20銭であり、それでも経営できないのであれば廃止に反対することは困難であるからである。つまり、もともと安く運行できる状態にあったのである。これは、規制が料金を高くしていたケースとして考えられる。他方、競合他社の一部は、運賃の引き下げによって運行回数を減少させている。その後、宇野自動車は1999年12月から今日まで市内で100円均一料金を導入しているが、その結果収入も増大しているといわれている。

木谷：わが国におけるバス自由化と英国の経験

しかし、ローカルバスの規制緩和は、バス離れの中で独占による非効率の問題や内部補助の問題によるが、理論的には単純でない。そこで本論文は、英国の経験をもとにバスの規制緩和について検討する。

2. これまでの乗合バス制度

バスの種類には、乗合バス、貸切バス、特定バス（スクールバス）があり、これまで多くの規制が存在していた。

(イ) 免許事業

バス事業を經營しようとするものは運輸大臣の免許を受けなければならない（道路運送法第4条）。乗合バス事業については路線ごとに免許を申請しなければならない（第5条）。免許基準としては、(a)適切な事業計画を有すること、(b)事業遂行能力を有すること、(c)当該事業の開始が公益上必要であり、かつ、適切なものであること、(d)当該事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること、(e)当該事業の開始によって当該路線にかかる供給力が輸送需要に対し不均衡とならないものであること、というものであった。このような参入規制によって各事業者によりエリアとよばれる事業区域が形成され、ほぼ、独占的な事業を行ってきた。

その主要な理由は、(a)規模の経済性と (b)内部補助である。

規模の経済性があるとする議論については、わが国では現実の制度上そのように推測されうる。例えば、広島県の資料（『地方バス路線維持対策制度の概要』広島県、1997年4月1日）によると、運輸大臣の指定する単位区域ごとに路線バス事業者の集約化を推進して、経営の合理化と企業基盤の強化を図るものとしている。集約は、合併、事業基盤の強化等により1単位地域に1社もしくは2社となること、または1つのバス事業者が1単位地域内のすべての路線バス事業者との間に系列支配の関係を有することとなっている。広島県における状況は以下のとおりである。

- ・広島県東地域（JR、公営企業などの特殊事業者を除き2つの事業者（中国バス、因島運輸）により經營されている）

- ・広島県西地域（特殊事業者を除き1つの中核事業者（広島電鉄）の系列支配を受けている（備北交通、芸陽バス））
- ・大崎上島地域（1つの事業者（おおさきバス）のみにより経営されている）

運輸大臣は前記の集約の有無によって、第1類整備地域と第2類整備地域の指定を行う。第1類整備地域は集約が行われた単位地域で、第2類整備地域は集約が行われていないが、バス路線の運行維持対策が必要であると認めた単位地域で補助率が低くなっている。ただし、広島県の場合はいずれも第1類整備地域である。

（ロ） 運賃制度

地域独占を認めるかわりに運賃についても規制する。総括原価主義（バスについては標準原価制度）をとり、運賃形態には対キロ区間制、特殊区間制、均一制等がある。都市部では、短距離客の割高感を除くため、たとえば広島のように均一制から区間制に移行しているところが増えてきた。

（ハ） 数量・設備規制

事務所、営業所の位置、事業用自動車の数、車庫の位置、収容能力、運行時刻、停留所の位置等を事業計画に記載する必要がある。このため、免許は、必然的に事業計画の承認を意味する。

（ニ） 補助制度

国、自治体が欠損額を補う制度で、1972年にスタートしたが、1994年度で期限切れとなり、見直しを検討し、1995年からは2種、3種は存続（10年間延長、5年ごとに見直し）、廃止代替路線は国庫補助の廃止が決まった。その結果、県の単独補助で一般財源を使用することになった（第1種は路線バス事業者が自らの採算において維持するもの）。

（a） 生活路線維持補助金

- ・第2種（平均乗車密度5 - 15人以下）

これは集約化の程度にしたがって補助採用基準に格差を付け、国、県が半額ずつ負担する。

・第3種（平均乗車密度5人未満）

これは欠損補助で、同一路線につき3年間に限定されていた。そのため補助金打ち切り後の対策の検討が必要であり、国・県は次の措置について市町村、バス事業者を指導してきた。すなわち、(1)系統の再編整理、利用促進等により第2種生活路線への格上げ、(2)廃止路線代替バスへの移行等で、国・県はそれぞれ欠損額の4分の1、市町村が2分の1を負担する。

(b) 廃止路線代替バス車両購入等補助金

これは、国、県、自治体がそれぞれ3分の1を負担する。1995年から廃止され、市町村に対する直接補助（県単独の補助制度）となった。廃止路線代替バスを道路運送法第80条第1項の許可を受けて自ら運行する市町村または同法第21条の許可を受けた貸切バス事業者に運行を依頼し、それに対し経費を負担する市町村に助成する。過疎の町村は、運行業務を業者に委託し、運賃収入は町の収入となる。町は見返りに、運行業務委託金を支払う（例えば、広島県山県郡千代田町）。

(c) 僻地教育振興法にもとづくスクールバス

(d) 過疎法にもとづく患者輸送車

しかし、これらの補助制度は縦割り行政によって総合的なバス政策のための制約となっていた。

(ホ) 規制緩和

最近までに実施された規制緩和としては乗合バス運賃の営業割引の運用の弾力化、帰省バス、深夜バス、小規模事業者による乗合運送、乗合タクシーといった形態があるが、さらに、1999年4月10日、運輸政策審議会自動車交通部会は、タクシー・乗合バス事業の新規参入の自由化を答申し、2002年2月からバス・タクシーが自由化されることになった。免許制を廃止して許可制にし、運転手、車両の確保、運行体制などの要件を満たした事業者は自由に参入しうることになる。なお、料金は上限制を採用する予定であるとされている。そこで以下では従来のバス政策についての批判を

整理してみる。

3. バス政策に対する批判

3.1 その1つは、バスには規模の経済性はなく、内部補助は非効率的であるというものである。以下の図1による説明は、規制によって内部補助がなされている場合と規制がなく内部補助がない場合を比較したものである。

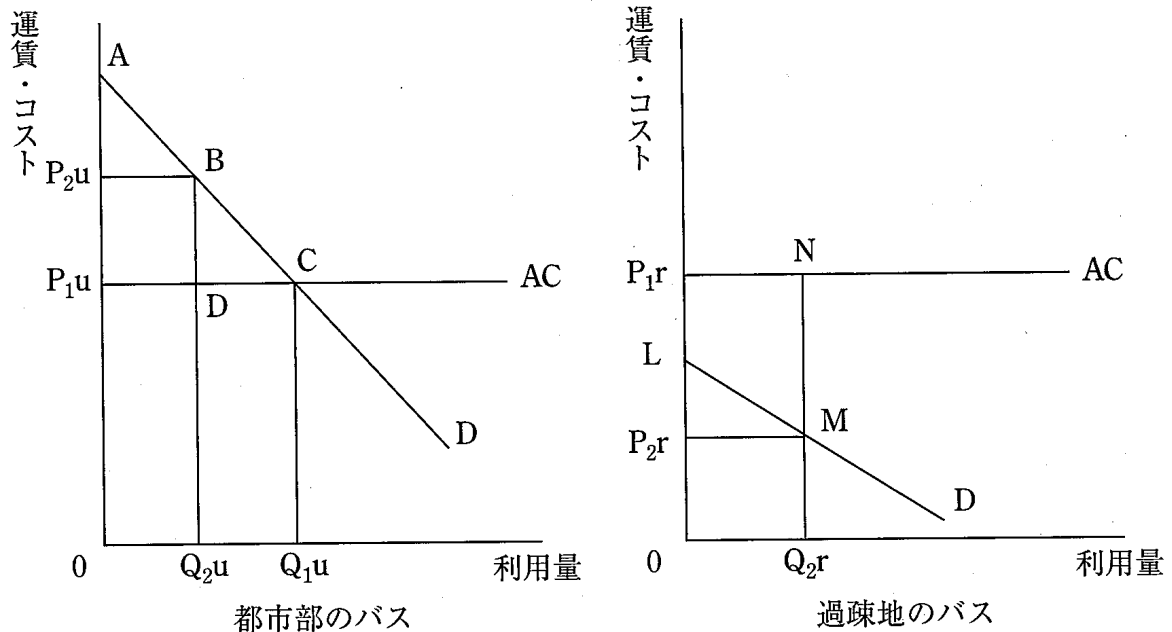
(イ) 規制がない場合

都市部の運賃と利用者数は、それぞれ $P = P_{1u}$, $Q = Q_{1u}$ で、消費者余剰は $AP_{1u}C$ である。過疎地の運賃と利用者数は、 $P = P_{1r}$, $Q = 0$ で、図から、消費者余剰はゼロである。

(ロ) 規制によって内部補助を導入した場合

都市部の運賃と利用者数は、それぞれ $P = P_{2u}$, $Q = Q_{2u}$ である。消費者余剰は、 ABP_{2u} へ減少する。利益 $P_{1u}P_{2u}BD$ は定義によって過疎地へ内部補助される。過疎地の運賃と利用者数は、それぞれ $P = P_{2r}$, $Q = Q_{2r}$ で、

図1



出所：Douglas, N. J. A (1978) *Welfare Assesment of Transport Deregulation*, Gower, p. 53.

$P_1rP_2rMN = P_1uP_2uBD$ とすると、消費者余剰は P_2rML である。

(イ) と (ロ) を比べると、まず、(イ) と (ロ) では生産者余剰 (利潤) は定義によりゼロで変化はない。すなわち、(イ) のケースでは、都市部の料金は $P = AC$ で、利潤はゼロ、過疎地の供給量はゼロ、したがって、利潤はゼロである。(ロ) のケースでは、都市部の利潤は、 $+P_2uP_1uBD$ 、過疎地の利潤は $-P_1rP_2rMN$ で、全体として利潤はゼロである。しかし、(イ) から (ロ) になることで消費者余剰の大きさに変化がある。過疎地の消費者余剰は $+P_2rML$ 、都市部の消費者余剰は $-P_1uP_2uBC$ である。そして、図から $P_1uP_2uBC > P_1uP_2uBD = P_1rP_2rMN > P_2rM$ で、都市部の消費者余剰 ($-P_1P_2uBC$) は過疎地の消費者余剰 ($+P_2rML$) より大きくなる。

以上から、全体として消費者余剰が減少し、内部補助による厚生上の損失が生じたと考えられる⁴⁾。しかし、現実には一部の都市間高速バスなどを除いて自家用自動車との競争によって収益が減少し、内部補助自体が困難になってきた。

3.2 バス補助に関する議論

バス補助については過疎地のバス補助を別にして賛否両論が存在し、藤井弥太郎教授はその論点を以下のように整理している。

(a) 外部効果

・道路混雑の緩和

自家用車の私的限界費用が社会的限界費用より小さいことから補助すべきとの議論がある。しかし、このような外部不経済は内部化が本筋である。混雑税が不可能であれば、次善の策として、バスレーンがある。それも不可能であれば、補助が必要となる。バスレーンは、大量輸送機関と個人輸送機関の間での混雑という社会的費用についてイクオール・フットイングをはかるための措置であり、バスが公共輸送機関であ

4) Douglas, N. J. A (1978) *Welfare Assessment of Transport Deregulation*, Gower, p.53.

ることに優先の理由があるのではない。そのため、バスレーンの使用を自家用バスに認めても、公共用タクシーに認める場合には別の論拠を必要とする。

・都市機能・都市生活の維持（アクセスの確保）

限界外部効果が正であれば補助の根拠がある。しかし、ピーク時には多数の運行がなされており、限界外部効果はゼロである。限界外部効果が正であるのは、オフピークのときである。しかし、アクセス確保のためであれば自家用自動車がある。アクセス確保のためであれば公共用交通機関固有の補助の論拠が必要である。オフピークの運行維持が潜在的利用者に対する利用可能性の提供という意味での正の外部効果をもつとすれば補助の論拠がある。

(b) 支払い能力への配慮

これは、非能率であり、むしろ所得補助が効率的である。

(c) ピークとオフピークの間で量的に大きな需要の波動が存在すること。

その場合、ピークの存在がバスの採算にどのような影響をあたえるかを見ておく必要がある。

(イ) ピークの存在は乗車密度が大きいから採算上有利という見解。これは消費者の素朴な見解であるとともに、ピーク時にのみ運行をしようとする新規参入者に反対するバス事業者の見解である。

(ロ) ピーク時の存在は、オフピークに有休施設が生じるから採算を悪化させるという見解。これはかつての英国労働党の見解である。英国の学者、タイソン（1968年）は、ピークの長期限界費用がピークの長期限界収入より大きいとして、運賃引き上げやサービス廃止をすると自家用車が増えるので、補助が必要とした。藤井教授によると、現状はともかく、日本は必ずしも長期限界費用が長期限界収入より大ではなく、ピーク割増運賃を取るべきであるとした。

(d) 行政路線

公営は民営に比べて損失が大きい。理由としては（イ）公営の非効率、

(ロ) 行政路線というものである。言い換えると公営だから補助せよということになる。しかし、民営でも外部効果が存在する場合や共同利用財として公共交通機関にアクセスを確保したい場合には補助の論拠がある。

(e) 補助の条件

(イ) 路線補助であること、(ロ) 公営・民営にかかわらず自治体に権限を与える必要がある⁵⁾。

このように補助の論拠が全くないわけではないが、そのケースはあまりない。

3.3 批判に対する反批判

3.3.1 規模の経済性を前提にした補助の必要性

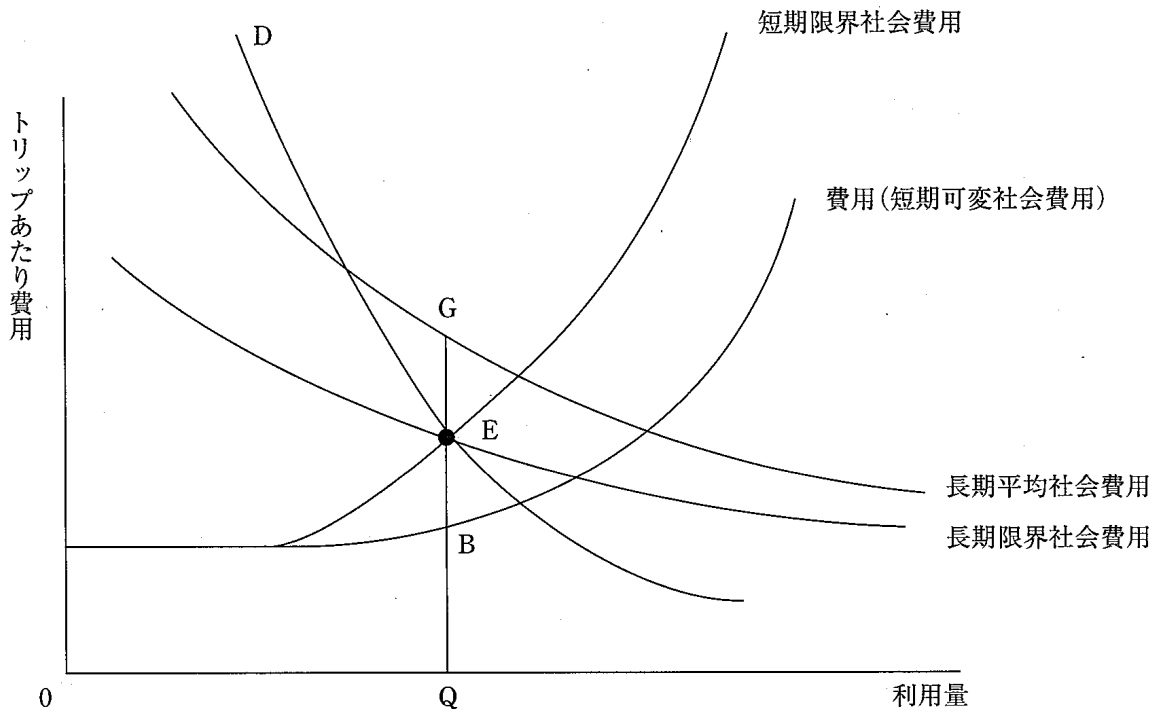
以下はマーク・フランケナによる説明である。まず、通勤鉄道などの平均費用曲線がなぜ逓減するのかについて次のように述べる。

- (1) 通勤鉄道、高速鉄道、その他専用通路を利用する交通システムの場合、1時間あたりのトリップ数が増大しても通路を拡張する必要がない場合が多い。したがって、1時間あたりのトリップ数が増大するにつれて通路に要する1トリップあたりの費用は減少する。
- (2) 1時間あたりの車両トリップ数が増大するにつれて車両の平均サイズ、あるいは列車の平均の長さが増し、乗客の1トリップあたりの車両運行費用（特に運転手の賃金）は減少するかもしれない。
- (3) 大部分の公衆交通機関の場合、長期において1時間あたりの乗客数が増加すると車両の稼働時間および交通サービスの頻度と密度が増加し、それゆえ、利用者にとって1トリップあたりの待ち時間と歩行時間は減少する。

以上から長期平均社会費用が低減する（図2）。そして、フランケナは、通常のバスの運行についても規模の経済性が働くことの主要な理由は、1

5) 藤井弥太郎「交通における公共補助の問題」『交通学研究』1978年年報、1-18頁

図 2



出所：マーク・フランケナ『都市交通論』勁草書房，1983年

トリップ当たりの利用者の待ち時間費用と歩行時間費用が減少することにあるとする。したがって、これまで多くの研究がしてきたように、バス会社が負担する費用分析するだけで規模の経済性が存在するかどうかをテストすることはできないという。

資源を公衆交通機関と他の用途との間で効率的に配分するという目的のためには、トリップの長期限界社会費用を支払う意思のあるすべての人々が、また、その人々のみが公衆交通機関を利用することが必要である。効率的なトリップ数は、トリップの需要曲線と長期限界社会費用曲線とが交差する点において決定される。図 2 の需要曲線についてみれば効率的な資源配分を達成するためには 1 時間あたりのトリップ数が OQ に相当することが必要とされ、しかも、トリップに対してもっとも高い料金を支払う意思のある人々がこのトリップを行うことが必要である。公衆交通期間の場合、通路の規模も車両サービス時間も OQ のトリップを生産するための長期総社会費用を最小化するように調整されるならば、長期限界費用曲線と需要曲線の交点で短期限界社会費用曲線もまた、長期限界社会費用曲線と

交わることになる。公衆交通機関の1トリップあたりの短期限界社会費用には (a)最後に乗った人の交通時間の価値と (b)1人余分に乗ることによって他の乗客に課せられる限界混雑費用を加えたものが含まれる。

もし、個々の乗客の観点に立ち、したがって他の乗客に課せられる限界混雑費用を無視するならば公衆交通機関の乗客が1トリップに要する時間を各乗客数の水準に応じてはかることができる。この私的な費用（運賃は含まれていない）は、図2では「費用」と名付けられている曲線によって示されている。交通施設の効率的な利用を達成するためには需要曲線と短期限界社会費用曲線が交わるような交通水準において、最終単位のトリップによって生じた限界混雑費用（図2における「費用」曲線と短期限界社会費用曲線との間の距離）に等しい運賃を課す必要がある。この場合、適切な運賃はBEで表される。もし、この運賃が設定され1時間にOQのトリップが適用されるならば、資源配分は効率的である。トリップ量OQに対して運賃BEが適用されると1時間あたり収入は、OQとBEの積によって表される。さて、QGは、OQのトリップ量が生じるときの1トリップあたりの長期平均社会費用を表す。QBは、長期平均社会費用のうち個々の利用者が交通時間の価値という形で負担する部分である。とすると、BG（すなわち $QG - QB$ ）は、公衆交通システムそれ自体が負担する1トリップあたりの費用である。そして、OQのトリップを供給する際に、公衆交通システムが負担する1時間あたりの総費用は、OQとBGの積で表されることができる。公衆交通システムの運賃収入と費用を比較すると、費用のほうが、1時間あたりOQとEG（ $EG = BG - BE$ ）の積であらわされる分だけ収入より多い。

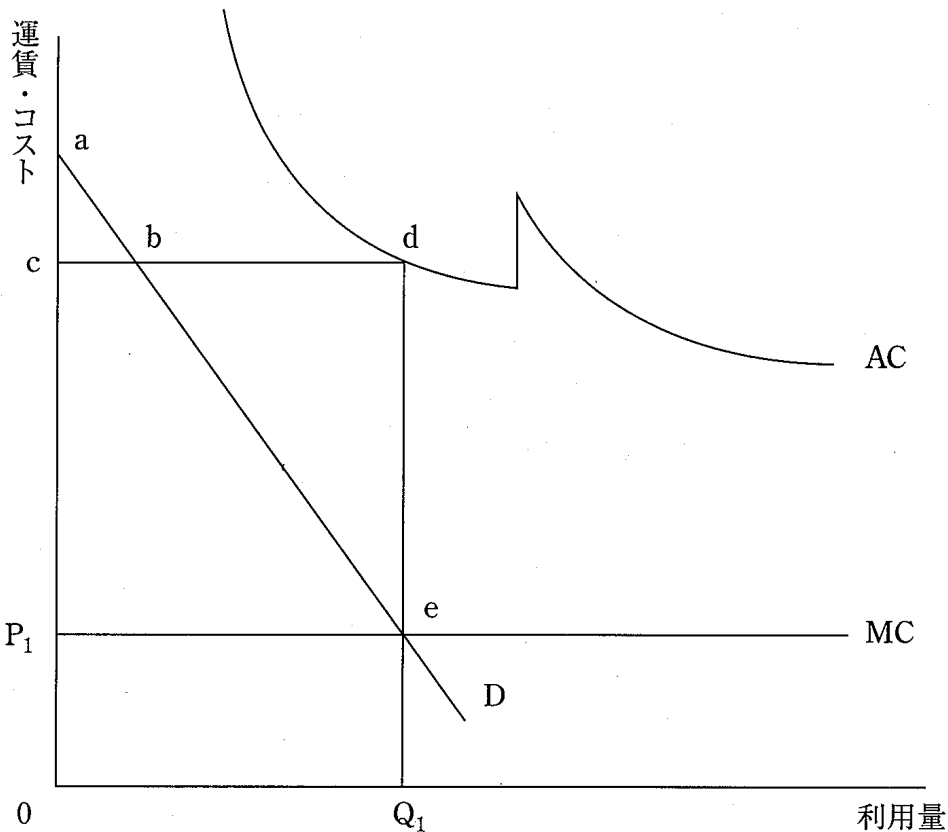
公衆交通機関に規模の経済性が働く場合、資源を公衆交通機関と他の用途との間で効率的に配分できるのは、ただ公衆交通システムに補助が与えられる場合のみである。もし、公衆交通機関が独立採算制を要求されるのであれば、BEより高い運賃が課され、OQを下回るトリップしか発生しないであろう。これは非効率である。しかし、フランケナは以下のように

にも述べており、必ずしも補助に固執しない。すなわち、効率の観点から補助がありうるとしても、公衆交通機関に利用可能な補助金総額に対して政治的な制約がある。その場合の料金論として、(1)料金を上げると、乗客の減少をもたらすにもかかわらず、収入は増えるが、効率が損なわれる。公衆交通機関から自動車への転換する人々がでてくるであろう。(2)大きく効率を損なうことなく同程度の収入を得る方法として、二部料金制度が考えられるとする。すなわち、1カ月ごとあるいは1年ごとの会員証を購入し、さらに利用の度に運賃を支払う。運賃はこの場合、限界社会費用および次善の考慮を基礎にした効率的な水準に設定できるであろう。会員証の価格は公衆交通機関の予想される赤字額を埋めるに足る収入をあげるものであればどのような水準にでも設定できる。メリットとしては、いったん会員証を買ってしまえば、人々が公衆交通機関を利用する回数は、利用の度に追加的に支払わなければならない価格によって効率的なものとなる。しかし、運賃を効率的な水準以上に上げると、人々は効率的な利用回数より少ない回数しか利用しないことになる。デメリットとしては、会員証が必要であるとすると、自家用車に移ってしまう人がいるかもしれない。全くトリップをやめる人もいるかもしれないし、管理費用もかかるという問題がある。

もう1つの方法はラムゼー価格的な差別価格である。資源配分のゆがみを最小にとどめながら追加的な収入をあげるためには、効率的な水準を越える運賃引き上げを特定の利用者集団に集中させるのがよい。すなわち、公衆交通機関を利用するかどうかを運賃にあまり関係なく決定する人、またはピーク時に公衆交通機関の代替手段が自家用車ではない人々に運賃引き上げを集中させるのである⁶⁾。

6) マーク・フランケナ『都市交通論』(神戸市地方自治研究会訳) 勁草書房, 1983年, 69-86頁。なお、藤井弥太郎教授は、「赤字バス路線に対する自治体補助には、…二部料金の固定費部分を協同的に負担するための、市場に代わる措置としての性格が認められる」としている。藤井弥太郎「公共料金の体系」『公共企業論』有斐閣, 1977年, 222頁。

図 3



出所：Savage, I. (1993) “Deregulation and Privatization of Britain’s Local Bus Industry”, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 5

しかしラムゼー価格では、一定程度の独占を前提として非弾力的な需要に高い運賃を設定することになり、導入は容易でないであろう。

3.3.2 規模の経済性を前提にして内部補助が良い場合もあるとする見解
 サベージによると、規模の経済性を前提にして内部補助がよい場合もあるとする。

すなわち、1時間に1台であると、運行費用のほとんどは固定費用で、追加の乗客を運ぶ限界運行費用はゼロに近い。ロード・ファクターが上昇するにつれて平均費用は低下する。1時間に2台必要とする程度に乗客が増えると平均費用は上昇する。そしてまた減少する（ルートに密度の経済性があり、個々のルートに自然独占的要素がある）。

図3において、 $P = P_1$ 、 $Q = Q_1$ とすると損失 $cdep_1$ が発生し、商業的には

経営困難である。しかし、 aep_1 と言う消費者余剰を得る。 $aep_1 > cdep_1$ ならば、すなわち、 $acb > bde$ ならば存続する必要がある、内部補助または外部補助が必要となる。しかしどちらが好ましいかはケース・バイ・ケースであり、行政費用が大きい場合は内部補助が良い場合もあるとする⁷⁾。

しかし、すでに述べたように現実には内部補助自体が困難となっている。

そこで以下は、わが国の乗合バス自由化を前にして英国のローカルバスの自由化とその結果をまとめたものである⁸⁾。

7) Savage, I. (1993) "Deregulation and Privatization of Britain's Local Bus Industry", *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 5, pp 143-158.

8) 以下は、英国のローカルバス制度のおおまかな歴史である。

・1968年運輸法

これによってイングランドの6つの都市圏とスコットランドのストラスクライド地域に公共交通を一元的に管理する PTA (Passenger Transport Authority) が創設された。

・1972年地方行政法

1974年からイングランドにロンドンの他に6つのメトロポリタン・カウンティ (都市県) ができ、同時にそのカウンシルが PTA (その下に PTE) をかねることになった。大ロンドンには GLC のもとに LTE が存在するので、6つの都市県、36の非都市県 (その下に50の地方自治体そのもとに自治体バス、国レベルでは、NBC (イングランド、ウェールズ)、SBG (スコットランド) となった。この委員会は、公共用旅客交通を計画し、運営する権限と責任をもつ。

(1) エリア内の公共旅客交通の計画を策定する。

(2) 各バス事業者とローカル鉄道サービスについてイギリス鉄道公社とそれぞれ協定を結び、それらの運賃や運行回数を指示する。

(3) その結果、欠損を生じると自己の県財政の中から補填する義務を負う。財源は地方税とわが国の地方交付税に相当する地方税補助金といわれる自治体への一般補助 (その一部が交通へ) と国からの特定補助である。行政上の組織だけでなく、財政面でも自治体の自主性が強化されることになった。

・1975年

国からの特定補助を原則として廃止。その財源の一部を地方税補助金にくみいれて一般補助化した。他の一部をもって一般補助では十分反映されない特別な交通上の支出を要する自治体に交付する交通付加補助金 (TSG) を創設した。これは、道路、資本施設、運営のためにも支出可能な一括された補助で、自治体が策定する総合的な地域交通計画に基づいて交付する。つまり、特定補助

4. 英国のローカル・バス自由化

1984年6月、単に「バス」(Buses)と名付けられた白書が政府によって発表され、1985年法として実施された。これは、1980年運輸法(長距離コーチ・サービスの規制緩和を導入し、ローカル・バス・サービスの免許の一部を自由化した)の哲学をローカル・バスにも拡大したものである。

白書の主要な提言とその後採用されたものは、以下の通りである⁹⁾。

- (1) 大ロンドンならびに北アイルランドを除いて、個々のサービスに対する道路サービス免許システムはなくなり、運行されるべきサービスの登録が義務づけられることになった。事業者は、どのサービスを「商業的」(commercially)に運行すべきかを決定し、それらを少なくとも6週間(42日間)以内にまえて登録することが要請される。正確なルートならびに時刻表を示す必要がある。42日間の告知は、撤退、時刻表やルートの変更にも適用される。同一ルートにおいて登録される事業者数は制限されない。そして、既存の事業者による拒否権はない。
- (2) 純粋に商業的なシステムは、あらゆるニーズに応じる必要はないこと

であったのに対して、一般補助を中心としてそれを一括された特定補助で補完した。その結果、政府の補助は、例外を除き、直接交通事業者に交付されず、自治体の裁量に委ねられることになった。結果的には、中央の力が強くなったとされている。

- ・1979年サッチャー政権
- ・1984年バス白書
- ・1986年メトロポリタン・カウンティ・カウンシルが廃止され、PTAは再び独立し、PTAが公営バスを管理することになった。
- ・1986年10月ローカル・バス自由化
- ・1997年5月労働党政権成立
- ・2001年6月労働党政権再選

9) 以下は主として以下の論文による。

Peter White (1995) "Deregulation of local bus services in Great Britain: an introductory review", *Transport Review*, Vol. 15(2), pp. 185-209.

が認められた（例えば、低密度のルーラル・エリア）。そのため、地方当局は競争入札（tendering）によってそうしたサービスを確保する権限が与えられた。地方当局（通常はカウンティまたはリージョン）はカバーされるべき路線と時刻表を明記し、運行のために入札を行う。これは、1つの路線のサービス全体ではなく、商業的運行ができない一日または一週間の特定の時間帯に関係するものが多い（特に、早朝、夕方、日曜日）。現実には、規制緩和された地域のバス・キロの85%は商業的に登録され、残りの15%が入札であった。この比率は、規制緩和後の最初の1年目以来ほとんど変化していない。

- (3) 地方当局には割引運賃を行う権限が残存した。割引のほとんどは高齢者と身障者に関連するものであり、前者は、しばしば、ピーク時以外に適用され、したがって、キャパシティ・コストの発生はほとんどない。1984年の白書によって、他のグループ、特に学校の子供も割引運賃の対象となった。地方当局がそうした運賃を維持したい場合には補償が可能である。割引による公共支出のほとんどは高齢者に関するものであり、バス・ネットワークによるトリップの25%ないしそれ以上である。
- (4) これまでの制度では、交通委員会は、「儲からない」サービスを引受ようとするものに対して「収益のある」ルートの特許を認めることによって内部補助の適用を促進してきた。しかし、これは維持できなくなった。そして、1968年交通法以来維持されている地方自治体の権限を前提にして、割引運賃の補償や上記で述べたような入札サービスの供給に対する支払いを通じてそうした補助を明確にすることが賢明であるとみなされた。しかし、事業者によって定義される「商業」的ネットワークの中で若干の内部補助が存続している。したがって、事業者は、彼らのネットワークの中で自己の意思にしたがって内部補助を行いうる。これには、時間または1週間の内の一定の日における内部補助または地域的なエリア内での内部補助等が含まれるが、これは、ホワイトによると、競争を「かわす」(fend off) ことを目的としたものであるとされる。

- (5) これまでのような内部補助のための圧力がなくなることによる影響はルーラル地域において著しいと思われ、そのための補助金が導入された。
- (6) PTA と PTE は存続している。しかし、イングランドの PTA がベースにしている 6 つのメトロポリタン・カウンシルは、1985 年地方政府法 (Local Government Act) によって 1986 年 4 月に廃止された。PTA のメンバーは、それらがカバーしている以前のメトロポリタン・カウンティの選挙母体となるディストリクト・オーソリティから選出される。PTE は、システムの管理に責任を持つ専門的な組織であり、各地域の入札や割引運賃を管理する組織として活動している。

しかし、システムの開発のための権限を失ってしまった。彼らが管理していた広範なバス運行は、パッセンジャー・トランスポート・カンパニー (PTC) のもとに置かれた。1994 年の頃までにこれらは全て民営化された。
- (7) 同様に、PTA が管理していないディストリクトおよびリージョナル・カウンシルによって所有されているバスの運行も PTC が行うことになった。そして、これらの民営化が促進されている。
- (8) ナショナル・バス・カンパニー (NBC) は民営化されたが、そのリージョナル・バスならびにコーチを運行している子会社も売却された。その後、1989 年交通法 (スコットランド) のもとに、同様の過程が 1992 年までにスコティッシュ・バス・グループ (SBG) に適用された。
- (9) 従来、ローカルバスは競争に関する立法から除外されていたが、1973 年の公正取引法 (Fair Trading Act) および 1980 年の競争法 (Competition Act) に従うことになった。
- (10) ロンドンは、1985 年法の規定は適用されなかった。というのは、その 1 年前の 1984 年のロンドン地域交通法 (London Regional Transport Act) によって、管理の権限はグレイター・ロンドン・カウンシル (Greater London Council) (GLC) から中央政府に移管したからである。「商業」(commercial) と「社会的に必要」(socially necessary) という

概念的な区別をせずに、サービスの競争入札 (competitive tendering) が導入された。しかし、ロンドン・トランスポート (London Transport) の子会社は、持ち株会社であるロンドン・バス・リミッテッド (London Buses Limited ; LBL) のもとに置かれた。そして12の地域をベースとする子会社が後に設立され、これまで以上に管理に関する地方自治が強化された。トラベルカードを含む共通の料金政策は維持され、包括的なネットワークの計画システムが開発された。

なお、北アイルランドも1985年法から除外され、公的所有のままである。

5. ローカル・バスの規制緩和の評価

規制緩和をもたらした「バス白書」の内容は、(1)規制緩和は競争的な市場をもたらす、(2)競争はコストの低下をもたらす、(3)競争市場は資源の配分を改善する、というものであった。この白書については多くの論争が生じ、リーズ大学のギリウム、マッキー、ナッシュ等はこれらの考え方の全てを否定し¹⁰⁾、グレイスター、ビーズリー等は自由化に賛成した¹¹⁾。その後、10年後のバス市場を前提に、リーズ大学のプレストン、マッキー等は、自由化の結果を以下のように整理している¹²⁾。異なる整理の仕方もあるが、客観的に整理されているように思われるので、彼らの議論を紹介する。彼らは市場構造と市場行動にわけて分析している。

10) Gwillim, K. M., Nash, C. A. and Mackie, P. J. (1985) "Deregulating the Bus Industry in Britain-The Case Against", *Transport Reviews*, vol. 5(2), pp 105-132.

11) Beesley M. E. and Glaister S. (1985) "Deregulating the Bus Industry in Britain-(c) A Response", *Transport Reviews*, vol. 5(2), pp 133-142.

12) Mackie, P. E., Preston, J. M. (1996) *The Local Bus Market*, Avebury.

5.1 市場構造

5.1.1 コンテストタビリティ

ビーズリー等はバスはコンテストタブルであるが、それを阻害する主要な要因は免許制度であるとした。規制が無くなれば、参入・退出に対する経済的な障壁は低いとした。埋没費用は小さく、主要な資産（バス）は埋没費用というよりも固定費である。技術は簡単であり、最小効率規模は市場規模に比べて小さい。その結果、独立事業者が多く存在すれば競争が可能とした。

反対論は、コマーシャルなセクターでは既存業者が一定の利点を持っており、不完全コンテストタブルであるとした。

ではなぜ不完全コンテストタブルなのであろうか。ビーズリーは残余の規制が市場を不完全にしているとする。現在では42日間の登録期間が必要であるが、その廃止を主張している¹³⁾。グレイスターは、競争は思ったほどではなかったとしたが、事業者の免許条件が独立事業者の参入を困難にしているとしている¹⁴⁾。

しかし、プレストン等は重要な阻害要因は制度的なものよりも経済的なものであるとする。第1にスタッフの獲得・訓練、マーケティング・コスト、一般の人々がサービスについて学習する期間の長さといった市場参入のための埋没費用がある。第2に、既存業者のもっている経験の経済性というものがある。新規参入者はこの点で既存業者に太刀打ちできないとする。要するに参入障壁は存在するという。第3に、42日の登録期間内においても、新規参入者に対する既存業者の反応は速く、利益のあるヒット・アンド・ランは困難である。したがって、バスは不完全コンテストタブルで

13) Beesley, M. E. (1991), "UK Experience with Freight and Passenger regulation," *ECMT. Round Table* 83.

14) Glaister, S., Starkei, D. and Thomson, D. (1990) "The Assessment; Economic Policy For Transport", *Oxford Review of Economic Policy*, VOL 6, No. 2. (「交通における経済政策とその評価」『修道商学』(木谷直俊訳) 第33巻2号, 1993年, 237-278頁)

あるという。しかし、不完全コンテストブル市場にも参入がなかったわけではなく、そのパターンには、以下のようなものがある。

5.1.2 参入行動

(a) ミステイク

収益機会が存在しない、または参入前には存在していたが、参入後の市場条件のために存在しなくなった収益機会の存在を参入者が信じる場合。それは略奪と関係するかもしれないし、そうでない場合もある。

(b) 既存業者が非効率的である場合

(c) 既存業者にとって代わる場合

歴史的な理由で弱い既存業者が新しい参入者にとって代わられる場合がある。

(d) ニッチ・マーケット

独占的な地域において既存業者が地理的に弱い地域を持っている場合、その地域の企業の参入がありうる。

(e) 戦略的行動

地理的な参入が仕返し的な参入をもたらすことがある。例えば、Caldaire-Group は新しく設立した子会社 Sheffield and District を利用して Sheffield の入札市場に参入したが、Wakefield のホーム・グラウンドで、South Yorkshire Transport の支援を受けた新会社 Comaps Bus の参入を受けた。

5.1.3 既存業者の行動

しかし、参入はどちらかというところと一般的でなく、この10年間でバス路線の約10%で競争がなされたにすぎない。その要因は既存業者が以下のような方法で参入阻止戦略を行ったからである。

(a) 費用低減努力

賃金、労働条件、コストをコントロールしないと競争が困難になる。

(b) 競争の恐れに対する先制的な対応

ミニバスの参入を遅らせるためにミニバスを買収したりする。

(c) サービス政策

競争の恐れは価格よりサービス面である。ウエストヨークシャーのモットーは“Don't leave gaps”であった。

(d) 運賃水準

競争では運賃はサービスほど重要ではない。というのは運賃競争は破壊的なゲームになり、徐々に同じ水準になる。その結果、最適な運賃／サービスよりも高くなることがある。

(e) 運賃構造

ネットワークをもちブランドのある事業者の切符やトラベルカードは魅力的である。

5.1.4 イノベーション

ミニバス（16座席以下）が増えた。しかし、徐々にミニバスは減少し、ミデイ（17-25座席）が増えた。これはマンチェスターの BEELINE の大規模なミニバス参入、逆に既存業者の参入阻止戦略として導入された。しかし、これは消費者にとって有益なものであった。重要なことはミニバスと在来大型バスの競争は起こらなかったことである。これはむしろ途上国で起こっている。すなわち、車の保有率が少ないとともに、在来バスのサービスの質が著しく低い、待ち時間が長い、混雑、運賃が十分規制されていないといったところで発生している。北京、ジャカルタ、バンコックといったバスとタクシーのギャップをミニで埋めている。イギリスでは大型バスとミニバスのサービスの差は少ない。そのため人々は最初に来たバスに乗る。既存企業は、低密度の所でミニを使い、高密度の所でミニバスの参入を不可能にするような運賃水準を維持することで、サービスの質の差に基づく参入を阻止した。以上、全体的に既存業者は参入を阻止することに成功した。

表 1 六大バスグループ (1993/4)

グループ名とフリートサイズ	1992年までの子会社	1993/4年に合併された会社
Badgerline (4087)	Badgerline Bristol Cityline E National/Thamesway Midland Red West South Wales/Brewers Western National	PMT Rider York Yorkshire Rider
British Bus (3606)	Bee Line Buzz Crosville Wales London & Country Midland Fox Midland Red North North Western	Colchester Borough Derby City Transport Kentish Bus Luton & District Northumbria Stevensons of Uttoxeter Southend Transport
Go-Ahead (970)	Northern General (split into: Gateshead & District Sunderland & District Tynemouth & District Tyneside)	Brighton & Hove City of Oxford Whycombe Bus
GRT Bus (1095)	Grampian Transport Midland Scottish	Eastern Counties Leicester Citybus Northampton Transport
Stagecoach (3609)	Bluebird Buses East Midland Fife Scottish Stagecoach NW‡ Stagecoach Scotland§ Stagecoach South	Busways Travel Services Cheltenham & Gloucester¶ Midland Red South¶ Red & White¶ Swindon & District¶ Grimsby-Cleethorpes East Kent Western Scottish
WMT (1768)	West Midlands Travel	Westlink

注：フリートはコーチ子会社を含まない

‡: Camberland, Ribble Buses, Stagecoach Manchester を含む

§: Perth & District を含む

||: Hampshire Bus, Hants & Surrey, South Coast Buses, Sussex Coastline, United Countries を含む

¶: 以前 Western Travel (現在 Stagecoach (West)) に所有されていたもの

出所：Mackie, P.E., Preston, J.M. (1996) *The Local Bus Market*, Avebury

5.1.5 合併

プレストン等は、白書が予想していなかったことの1つが合併であり、1994年までに産業は6つの大きな企業に再編されつつあるという（表1、2参照）。再編の正確なプロセスは異なるが、いくつかのパターンはそれまでのNBCあるいは自治体バスがMBO（Management Buy Out）またはESOP（Employee Share Ownership Programme）によって買収され、その後、大きなバスグループに再び売却されるパターンである。

この統合プロセスについて、合併はローカルとノン・ローカルに分ける必要がある。ローカルの場合には、運行地域内の合併と周辺地域のバス会社との合併に区分できる。その種の大型合併は相対的に少ない。しかし、MMCによって調査されない既存業者による小規模な合併はしばしばある。合併の動機はネットワーク施設の合理化、管理上の経済性、現実あるいは潜在的な競争を避けるという戦略的な便益であり、地域独占への傾向が見られる。しかし、大規模な合併の場合にはMMCの調査があるので、この傾向は押さえられている。隣接していない事業者グループの合併については、3つのメカニズムが考えられる。第1に、MBOは所有形態として不安定である。第2に資金調達容易になる。第3に、若干の規模の経済性がある。すなわち管理上のメリット、購買力の向上（交渉力が強くなる）等である。イギリスのローカル・バスは、アメリカの航空のように（理由は異なるが）コンテストブルでない。

表2 ロンドン以外のバス市場の構成

	1986
PTC	7
自治体	50
NBC	62
SBG	11
巨大民間会社	2

出所：表1に同じ

5.2 市場行動

規制緩和が市場行動にいかなる影響を与えたかといっても容易ではない。1 つには時間経過の問題、1 つは規制緩和政策のパッケージにかかわる問題がある。すなわち民営化、補助金の撤回、免許制度の廃止、競争的入札の導入等を個別に検討する必要がある。

プレストン等は、白書にしたがって、運行費用の低下、補助金の減少、運賃の低下、バス・キロの上昇、乗客の増大等を検討している。

5.2.1 運行費用

- (a) ロンドン以外でバス・キロあたりの平均費用が低下した。
- (b) しかし、それは事業者ごとに異なる。かつての PTE のバスの費用低下はかなりのものがある。しかし、かつての NBC のバスの費用低下はさほどではない。
- (c) PTE の費用低下の構成は表 3 の通りである。

政府からするとこれは成功であるが、注意を要する。第 1 に、メトロポリタン地域では規制緩和以前には PTE が、計画、マーケティング、バスの運行に責任を持っていた。規制緩和後、情報の提供、マーケティング等は PTE に残っているが、バスの運行は新しいパブリック・トランスポート・カンパニー (PTC) の責任である。このように生産性が一律でないのは責任者が変更されたことにある。第 2 に、バス・キロ当たりの費用低下はミ

表 3 元 PTE バスの費用低下 (%)

労働生産性	
プラットフォーム・スタッフ/バス・キロ	- 7
ノン・プラットフォーム・スタッフ/バス・キロ	-12
(計)	-19
燃料価格の低下	- 3
投資の繰り延べ (車両を含む)	- 2
その他 (主として実質賃金の低下)	- 7
計	-31

出所：表 1 に同じ

木谷：わが国におけるバス自由化と英国の経験

ニ、ミデイバスの導入による。第3にプロダクト・ミックスの変化による。ある業者は供給量を均一にするようにピークを減らしオフ・ピークを増やした。

このような3つの点があるにしても実質ユニット・コストは低下した。その要因は競争圧力による。労働組合は反対しにくいし、民営化が費用効率を高めた。テnder市場では競争に対する恐れがあった。しかし、労働市場の停滞、燃費の低下なども費用低下の要因の1つであり、コスト低下が長期的なものかどうかは不明である。

5.2.2 サービス水準

(a) 平均走行バス・キロの増大が見られた。しかし、時間的空間的な相違があり、郊外やルーラル・サービスあるいは土曜日、日曜日のサービスは地方自治体の補助政策に左右される。

(b) 総車マイルの増大で、空間的に小さなネットワークに集中している。これは以下の要因による。

(イ) ミニバス効果

車マイルは座席マイルよりはやく増大した。独占事業者はミニバスの頻度を高めるため在来バスをとりかえた。これは社会的に便益があった。

(ロ) 参入阻止戦略

既存業者は頻度を向上させ、参入阻止をはかった。

(ハ) 道路での競争

グラスゴー、マンチェスター、プレストン等の競争が起こったところでは、車マイル数が著しく増大した。

5.2.3 運賃

規制緩和後、実質運賃は上昇した。運行費用の低下は補助金のカット、マイル数の増大によって相殺された。運賃上昇のパターンは補助金撤回のパターンを反映している。ロンドン、メトロポリタン地域、特にサウスヨー

クシャー、マージーサイドにおいて著しく上昇した。その他のカウンティではそれほど上昇していない。運行費用の低下と内部補助の排除は商業的な路線の運賃低下や多様化をもたらさず、スタンダード運賃が一般的である。

その理由として2つのことが考えられる。(1)運賃は一般化費用の一部にすぎない。そして、料金に敏感な一部の人々(老人、子供)に対しては割引運賃がある、(2)運賃競争は破壊的になりやすい。そのため、参入後は運賃競争よりもサービス競争が一般的である。このことが運賃の低下よりもサービスが向上した理由である。

5.2.4 顧客

年間2%の割合で乗客が減少している(表3, 4参照)。その背後には以下のようなことが考えられるとする。

- (1) バス産業は衰退しつつある。利用者の中心である老人、子供が今後とも少なくなる。
- (2) ロンドンでは全ての公共交通を利用できるトラベル・カードを1985年か徐々に導入し、これが利用者を引きとめている要因の1つであると考えられるが、地方では割引運賃が中心である。

表4 市場のパフォーマンス(1985/86-1993/4までの変化率(%))

	バス・キロあたり 費用†	補助金‡	バス・キロ	運賃(実質)	乗客	乗客あたり 費用
ロンドン	-35.1	-47.0	+25.6	+29.2	-3.0	-20.0
イングランド						
メトロポリタン	-46.5	-42.5	+20.5	+48.9	-35.5	0.0
シャイア	-36.8	-20.7	+24.5	+8.8	-20.2	0.0
スコットランド	-40.0	-30.5	+26.6	+2.3	-21.6	-2.0
ウェールズ	-46.8	-33.3	+33.7	n.a	-20.3	-9.5
計	-39.8	-38.3	+24.2	+19.2	-22.5	-3.8
ロンドン以外	-41.9	-34.9	+24.0	+17.4	-27.4	0.0

†: 減価償却費を含まない

‡: 赤字路線と割引運賃のための補助

出所: 表1に同じ

- (3) サービス弾力性は小さい。したがってバス・マイルの増大は空費されている。
- (4) 不十分な情報，路線の変更による利用者の信頼性の低下

5.3 結 論

マーケットの80%はコマーシャルであるが，競争は少ない。コマーシャル市場では埋没費用があり，既存企業の反応も速く，コンテストブルではない。これに対してテンダー市場はコンテストブルである¹⁵⁾。

特にロンドンのテンダーは以下のような点で好ましい。

- (1) 潜在的または実際の競争に対して反応するよりも需要との関連でサービス・レベルの適切な決定がなされる。
- (2) したがって運賃とサービスのミックスがバランスし社会的便益がある。
- (3) 消費者にとって実質的な費用となる不安定性を阻止する。
- (4) ネットワークを活用したトラベル・カードなどの切符の発行やマーケティングをうながす。
- (5) 品質のモニターを行いながら，入札で実質的な競争をもたらす。
- (6) 政府の政策変化に即座に対応できる。

以上から，彼らは，(1)白書が規制緩和は競争的な市場をもたらすという点については，そうではなく，ギリアムが正しかった。(2)規制緩和は費用

15) テンダー・サービスの権限はカウンティ・カウシル，ディストリクト・カウシルが持っている（1985年運輸法88条91条）。前者のメトロポリタン・カウンティではパッセンジャー・トランスポート・カウシル（PTE）が権限を持っている。テンダー・サービスの大部分はカウンティで提供されている。ディストリクト・カウシルでのテンダーは少ないが，自治体バスのあった町でなされていることが多い。契約期間は最大5年である。

なお，ホワイトによると，コマーシャルなサービスのマイル数の比率が高い理由は，割引運賃に対する政府の補助や燃料税の割戻によって運賃収入だけでは困難な路線を維持しているためである。この点は重要であるように思われる（9に同じ）。

の低下をもたらすであろうという点はグレイスター等が正しかった。(3)競争市場は資源の配分を改善する点では評価が難しい。全体としてギリアムが正しいが、ダイナミクスという点ではグレイスターに傾く。特にミニ、ミデイバスといったサービスのイノベーションが起こった。これは規制緩和のよかったところであるとする。

最後に、十分議論されなかった問題が発生した。第1に合併問題である。第2に規制緩和は明らかに新しい規制のコストを含む。第3に乗客は安定性を好む。第4にテnderは比較的うまくいっている。その意味では、ロンドン以外でも包括的なテnderが必要である。このように結論としてロンドンの包括的なテnder方式を支持している。

5.4 若干のコメント

もっともリーズ大学の研究者の中でもローカル・バスの自由化と包括的なテnder方式についての評価は、微妙に異なるものがあるように思われる。まず、自由化について最も批判的なのはマッキーであるように思われる。

彼は、最近検討されているクオリティ・バス・パートナーシップ (QBP) について述べた論文の中で「都市の道路混雑問題を改善するために一方で例えば混雑税、他方でバスの改善等検討されている。しかし、QBPはさらにバス市場の集中をもたらす。これは規制を必要とする。コンテストビリティが死に、フランチャイズも困難、さらに鉄道のようにスペシャリストのビューロクラシーがあるとすると、選択は限られてくる。政府と事業者の間でボランタリーな協定を保証するようなQBPの利用方法があるはずである。」¹⁶⁾と述べている。

16) (a) Mackie, P. J. (1999) "Quality Bus Partnership-Implication for Market Performance", in Thredbo World Conference in September, 1999.

マッキーはこの論文のなかで、バスの規制緩和によってバス問題を解決する試みとして最近ではボランタリーなクオリティ・バス・パートナーシップ (QBP) が導入されるようになっていくとする。そして、それには3種類あり、それは、(1)路線ごとのパートナーシップで、路線における

他方、ナッシュはやはり別の論文で、ローカル・バスの自由化について「賛成した者も期待したほどではないし、反対した者も思ったほど悪くないと感じた。そのため規制緩和の評価は非常に困難である」¹⁷⁾と述べている。そして、結論部分で、「ファースト・ベストの世界において、バス・サービスは補助を必要とすること、補助金のない自由市場がサービスと運賃の最適パターンをもたらす理由はないことを見てきた。

他方、規制緩和は、費用の低下とイノベーションをもたらすものと期待された。英国の経験ではこうしたことが実際に起こった。そして、われわれに、費用に対して便益の測定という仕事を課した。これを White (1990) が行った。彼は、メトロポリタン・カウンティでは規制緩和によるネット

インフラや車両の改善、(2)エリアワイドなバーナーシップ、(3)ソーシャル・パートナーシップといわれるものである。マッキーはこうしたボランタリーなものを制度化することが好ましいとしている。というのはローカル交通の計画を通じて中央政府の資金を得ることができる、既存の低コスト低品質の事業者と QBP に参加している事業者の競争を阻止することができないだけでなく、低コスト低サービスの事業者の参入を阻止できない、全ての事業者 BP に参加させないとフリーライドが生じるといった問題が発生するからである。最初の2つは規競争政策について重要な問題を引き起こすが、政府は QBP の法制化を考えているとされる。内容としては、公正でオープン・アクセス、品質基準等であり、QBP に参加していない事業者は QBP の一部として提供される施設の利用を排除されるだけである。さらに政府は品質、契約 (Quality Contract) についても検討しているとされる。これはロンドンのエリア・フランチャイズであり、QBP より進んだものである。これらは、地方自治体や PTE からは歓迎されているが、業者から強い反対があるだけでなく、PTA のなかでも反対があるとされ、品質契約の導入は容易でないであろうとした。

なお、最近の英国のバス問題を紹介したものとしては寺田一薫「2000年交通法で変わる英国のバス政策と残された問題」『運輸と経済』2001年8月号がある。

(b) Mackie. P. J. (1999) "Regulation or competition?", *ECMT*, pp 137-159.

17) Nash, C. A. (1985) "British Bus Deregulation", *The Economic Journal*, 103 (July). pp 1042-1049.

・ベネフィットがあったが、メトロポリタン以外のカウンティでは、運行費用の低下が少なくネット・ロスがあったと結論付けた。誰が得をし誰が損をしたかについては、納税者は補助金の低下によって利得した。他方、ほとんどの乗客と労働者は損失を被った。他方、規制緩和がない場合、減少した補助金の影響は、バスの乗客にとって重大であったであろう。

問題は、バスの乗客を減らさないで費用低下の方法があったかどうかである。1つの考え方として、ビーズリーはバスが完全にコンテストナブルな状態になっていないのが問題であるという。具体的には、登録の告知の必要性はないという。しかし、それでは不安定になる。情報が十分に伝えられなくなることで、商業的なネットワークにおけるギャップを地方自治体は埋めることができないといった問題が生じる。筆者は、さしあたり、包括的で競争的な入札システムが良いと考える。それは事業者の商業的な自由を制限することになると共に、それが成功するかどうかはネットワークの形成技術に依存することになる」と述べている¹⁸⁾。

このように、ナッシュは、包括的なテnderを支持しながらも、ホワイトのメトロポリタン・カウンティでは規制緩和によるネット・ベネフィットがあったが、メトロポリタン以外のカウンティでは、運行費用の低下が少なくネット・ロスがあったという議論に一定の配慮をしているのである。

なお、合併問題は白書が予想していなかったことであるとされるが、かつて筆者はサウスヨークシャーのバス合併問題を調査したことがある¹⁹⁾。関連して、興味深いのはハンロンなどの航空に関する見解との関連である。すなわちハンロンは航空は規模の経済性はないものの、範囲の経済性によって大手航空会社が有利であるとしている。しかし、必ずしも規制は必要ではなく、路線によっては激しい競争が展開されているという。ローカル・バスについても規模の経済性がなくても、プレストン等が述べるような経

18) Ibid., p 1048.

19) 木谷直俊「英国のローカルバス合併問題」『高速道路と自動車』第35巻第7号, 1992年7月, 16-29頁

験の経済性やさらに範囲の経済性、利用者からするとネットワークによる利便性などによって合併が進展したとも考えられる²⁰⁾。

次に、以下ではプレストン等が望ましいとするロンドンの包括的な tender について検討してみる。ロンドンでは、1984年 London Regional Transport Act によりロンドン・トランスポート (LT) が国有化された時に、その時の付帯条件によって、ロンドン・トランスポートはバスを入札に出すことになったのであるが、実際には問題が全くないわけではない。

6. ロンドン・バス・tender

6.1 入札プロセス

この分析はケネディによる1985年から1993年までの分析である²¹⁾。入札の過程はロンドン・トランスポートの入札バス担当部局 (Tendered Bus Division; TBD, 現在は、ロンドン・トランスポート・バス担当部門 (London Transport Buses Procurement) とよばれる新しい組織にかわった) によって組織された。TBD はどの路線を入札に出すかを決定する。各入札に対して車両の容量、時間あたり最小出発回数、街路、バス停等が明記されたサービス内容が公表される。具体的には、ロンドン・トランスポートのグループ計画部 (Group Planning Department) が企画し、入札が行われる。契約は一般的には3年間である。

入札者には3つのタイプの入札者がいた。すなわち、11の部門を持つロンドン・トランスポートが所有する LBL (London Buses Limited) (1994年12月民営化された)、民間企業、以前 National Bus Company の事業者であったもの (かつてナショナル・バス・カンパニーの子会社で現在は民営

20) Hanlon, P. (1996) *Global Airlines*, Butterworth-Heinemann Ltd. (『グローバルエアライン』(木谷, 新納, 山本, 内田訳) 成山堂, 1997年, 16-29頁)

21) Kennedy, D. (1995) "London bus tendering: an overview", *Transport Review*, Vol. 15, No. 3, pp 253-264.

なお、わが国における研究としては田邊勝巳「英国バス市場における入札制度と契約」『交通学研究年報』2001年3月がある。

化されたもの)が競争した。LBLの入札は民間企業と同じようにルールによって規制されている。企業はサービスが明記された非公開の入札に従う。

全ての入札は完全に秘密であった。契約は費用の支払いについての契約であり、事業者は全ての収入をロンドン・トランスポートに送る。TBDは事業者に契約通り走行させるためにモニターし、契約どおり走行していない場合には契約価格から支払いを控除する。費用の契約に基づいた支払いは固定されており、ロンドン・トランスポートは余計にかかった費用の支払いは行わない。しかし、契約価格は公表されない。

最初の入札は1985年に行われ、ロンドン郊外の独立した13路線で行われた。これはLTバスの1.2%に相当する。その後入札の規模は徐々に大きくなり、1993年までにロンドンのバス・マイルの50%が競争入札によって確保された。残りのバス路線はブロック・グラント・ネットワーク (Block Grant Network) とよばれ、LBLによって独占的に運営された。

6.2 入札の費用に対する影響

入札による8年間の費用節約(1992年価格)は約1億4500万ポンドである。8%の割引率で費用節約の純現在価値は1億7000万ポンドであった。しかし、ケネディは、1986年にロンドン・バス・サービスの全てが規制緩和され、ネットワークで16%の費用節約がなされたとしたら、費用は1986年以来年間9600万ポンドの節約(1992年までに合計で6億7200万ポンドの節約)がなされたであろうし、8%の割引率で費用節約の現在価値を計算すると8億5000万ポンドであったとする(現実には1億7000万ポンドであった)。

6.3 入札のサービスの質に対する影響

入札が成立すると、TBDと事業者の間で契約がなされる。契約は時刻表、契約マイル数が示されている。契約が開始されると、TBDはモニターを行う。バスの事業者と収入(LTに支払われる)が分離されると、TBDは事

業者に必要マイル数が運行されるためのインセンティブを与える必要があり、不履行については契約価格から控除という形態をとった。そのようなシステムを採用した結果、サービスの質は向上した。テnderによってバス・マイル数も向上した。その結果、需要が増大し、収入も増大するというサイクルが見られたとする。需要の増大と収入の関係について需要の弾力性を0.78として推計した。

6.4 入札の問題点

以下はケネディのヒヤリングによる。

6.4.1 LBL の付値

LBL の付値がブロック・グラント・ネットワークからの補助によって著しく低い場合があったのではないか。もしそうだとすると、入札者の数が減り、その後、契約価格が上昇することになる。そして、民間企業の管理者やそれまでのナショナル・バス・カンパニーの管理者は LBL に比べて不利な扱いを受けたと述べた。

6.4.2 入札の公平さ

一部の管理者の間で、TBD は政治的要素を考慮し、特定の事業者を好むことがあったといわれた。

6.4.3 入札の性格

民間部門の管理者の中にはテnderは成功したと考えるものもいる。他方、ある管理者はそれは労働者の賃金を圧縮していると考えている。労働生産性は限界にきているし、賃金もこれ以上下げることができない。管理者の多くは労働市場の条件がよくなるとテnderの成功はくずれるのではないかと指摘している。

入札は計画的なバス制度である。ある民間事業者は計画されたシステム

では旅客は中央で計画したバス・サービスに適合させられることになる」と述べた。さらに、入札は良質なサービスを維持するよりも費用を下げるためのものであるとしているという。

LBLの管理者は入札は入札による利益が一巡するとイノベーションに対する刺激がなくなるのではないかと述べ、管理者の多くは新しいシステムの必要性を述べた。

LTは入札が需要志向的でないという議論に反論し、マイル数の増大、路線網の増大、ミニバスの増大等を主張した。たしかに、バスのネットワークは完全に修正された。その結果、ケネディは、需要と供給はうまくマッチしているようにもみえるとしている。

以上から、ケネディは、ロンドン・テnderは、費用節約、サービスの向上などをもたらしたとするが、バス会社の管理者の中には、このシステムはアンフェアであるとする考え方もあることを紹介している。例えば、入札は最低価格の入札者に与えられていない等の理由による。

以上、ロンドン方式もメリット・デメリットのあることがわかった。以下ではさらに補助方式そのものについて検討する。

7. 補助方式の比較

以下はホワイト等による補助方式自体の問題である²²⁾。補助方式にはミニマム・サブシディ (minimum subsidy; MS) 方式とグロス・コスト (gross cost; GC) 方式がある。MS方式はネット・サブシディと呼ばれているもので、事業者は運行費用と収入予測の差に基づいて入札を行う。ネット・サブシディはどちらかという一般的なではなく、ロンドンはGC方式によっている。この方式では、運賃収入は入札当局に入るが、ロンドン・トランスポートおよび他の事業者は発生した総費用 (車両の資本費用を含む) の支払いを受ける。したがって、事業者は収入についてのリスクはな

22) White, P. and Tough, S. (1995) "Alternative Tendering Systems and Deregulation in Britain", *JTEP*, XXIX(3), September, pp 275-89.

い。このシステムは路線と事業者の間での複雑な配分は必要としないという利点を持っている。ロンドンのバスの約70%は現金を扱う必要のないパス、トラベルカード、割引パスによっている。そして、ホワイト等は、ロンドンで採用されている GC 方式はコンテストابلであるとする。

すなわち、MS 方式はコストのみならず収入の予測を必要とし、リスクも大きくなる。したがって、規模の小さい企業は参加しにくい面を持っている。これに対して大企業は情報を多く持ち、リスクを分散できることから入札価格を低くすることができる。これに対して、GC 方式の場合には収入の予測を必要としない。費用の推計のみである。したがって企業規模に関係なく入札に参加しやすい。そして、GC 方式はコンテストابل・マーケットの理論からも好ましいとしている。すなわち、参入・退出が容易であれば直接的な競争がなくても競争の恐れがあると事業者の行動はそれによって影響を受ける。入札において独占的な状況を利用しようとする傾向はなくなる。当局が入札の数等を公表する義務がある（ロンドンを除く）と事業者は契約サービスの確保という競争において良いアイデアを出すことができる。もちろん、入札に勝った事業者が自己満足したりコストが上昇していくことを排除することが当局にとって重要である。

入札に際して事業者が用いる費用計算方法にはいろいろある（たとえばそのサービスにかかるすべての費用、類似したサービスの平均費用）が、ほとんどの事業者は限界費用（タイヤ・燃料などのランニング・コストと労働費用と超過時間費用）に基づいてサービスの入札を行っているとする。間接費または契約がなくても発生する他の費用は含まれず、当局にとって価格の低下をもたらしたという。

競争の恐れによって最も影響を受けた要素は利潤率である。直接的な競争によってすべての事業者の利潤率は低下した。ある事業者は、ネットワークを維持するため損失が発生しても入札に応じた。競争の効果は明らかである。そして、GC 方式では競争がはげしいことから、規模の小さい事業者も大企業も費用低下の努力をしているとする。このように GC 方式

にはコンテストブル・マーケットの理論が当てはまるとする。しかし、ロンドンのようにネットワークが複雑な場合、収入の配分が複雑となり、その問題をさらに検討する必要があるとしている。

8. 結 論

以上、自由化は、ナッシュのいうファースト・ベスト的な解決でもなく、ロンドン・テnder方式にも問題のあることがわかった。ましてや、わが国では制度上ロンドン・テnder方式を直ちに導入することは困難であるとするれば、自由化を前提にした適切な行動規制が必要となる。

その際、注目すべきことの1つは、バニスターの研究である。バニスターは、民営化と自由化は交通サービスの運営におけるより大きな柔軟性を与え、公共交通はもはやこれまでの大型バスだけではなく、ミニバス、ダイアル・ア・ライド、タクシー、ソーシャル・カー・スキームなど多様な交通サービスを提供しうるようになったと考える。しかし、そうした展開が、特定の状況においていかなるサービスがもっとも適切かという方法論的な展開（費用効果分析の結果と公平からの観点が合致するような評価の実施）と平行して進められなかったことによって、競争的な公共交通事業者は従来のコマーシャルなサービスのみ注目し、例えば、交通弱者のための交通は、ボランティアまたはコミュニティ部門の活動に依存することになっていると指摘しているのである²³⁾。

こうしてみると、私見ではバス市場は不完全コンテストブルであるとはいえ、事業者はバニスターの指摘するような評価を行い、競争を行えば直ちに在来路線が無くなることのないように、創意工夫をすることが重要で

23) Banister, D (1995) "Equity and Efficiency in the Evaluation of Transport Service for Disadvantaged People", In. Gillingwater, D. and Sutton, J. (eds), *Community Transport Policy, Planning, Practice*, Gordon and Breach Publishers, pp 99-115. 木谷直俊「バリアフリーと交通」『三田商学研究』(藤井弥太郎教授退任記念号, 中条潮・太田和博責任編集) 第43巻第3号, 慶應義塾大学商学会, 2000年8月, 69-88頁参照。

木谷：わが国におけるバス自由化と英国の経験

ある。また、行政も赤字路線の維持のための入札を行う前に、そのような指導を行うべきである。そして、入札に際しては、複雑な路線でなければロンドンの GC 方式も効果的であろう。