

バス経営の構造改革とバス交通の活性化

澤 喜司郎

はじめに

バス事業の現状について、『運輸白書』(平成12年度)は「大都市、地方中核都市の過密な道路交通において、公共交通機関であるバスの利用促進は、自動車事故の防止や交通渋滞の緩和等に資するものであることから、運輸省としても積極的にその支援を行っており、バス利用促進等総合対策事業(バスロケーションシステム、ノンステップバス、カードシステム、パークアンドライドの導入等)について、地方公共団体との協調等により補助を行っている。バス事業者においても、利用者のバス離れをくい止め、利用者増に転換させるため、さまざまな経営努力が行われ…最近では、地域住民のニーズに応じたサービスとして、コミュニティバスを運行するケースが増加している。これは、中小型の車両を使って住宅地などの狭い道路も運行するバスで、バス停の間隔を短くするなどバスを身近なものにするための工夫が行われている。一方、運賃面でのサービスでは、鉄道駅から1 kmなどの近距離区間で運賃を100円とすることで、割安感とワンコインの便利さによって利用者を大幅に増加させている例などが見られる」¹⁾という。

他方「地方バスは、地域住民、特に学生、お年寄り等のいわゆる移動制約者にとって必要不可欠な生活交通であるが、過疎化の進行、マイカーの普及等の原因により利用者の減少傾向が続いており、路線の維持自体が困難であるところがあるなど厳しい経営状況におかれている。このため、運輸省では地域住民の足を確保するため、分社化、管理の受委託等の経営効率化対策を事業者に対して促すとともに、これらの経営努力を前提に所要の助成措置

1) 運輸省編『運輸白書』平成12年度、417-8ページ。なお、()内は筆者加筆。

(生活路線維持費等補助制度による運行欠損等への補助)を講じている。…また、輸送人員が極めて少なく、バス事業として成り立たないものについては、必要に応じて地方公共団体による廃止代替バスの運行や地方公共団体からの民間事業者への委託による運行等が行われており、これらの運行維持に要する費用については所要の地方交付税措置が講じられている²⁾としている。

しかし、少子高齢化社会を迎え、さらには二酸化炭素排出量の増大による地球温暖化という差し迫った地球環境問題に直面し、地方交付税交付金および補助金の見直しが叫ばれ、経済財政諮問会議が地方交付税制度の見直しに着手したと報じられている中で、上記のような対策でバスを本当に維持していくことができるのか大きな疑問がある。

そこで、本稿では現在のバスが抱える問題を根本的に考え直すために、バス輸送人員が減少した要因とバス経営が悪化した本当の要因を明らかにし、そこから求められるバス活性化対策について若干の考察を試みたい。ただし、バス事業を取り巻く環境(路線沿線における人口規模等)は地域によって大きく異なるため、ここでの論旨は総論的なものとならざるをえないものの、地方のバスに主眼が置かれていることを予めお断りしておく。³⁾

I バス輸送人員の減少と公共性

(1) バス輸送人員の減少の要因

バス輸送人員は、表1によれば、1970年度をピークに年々減少し、1999年度の輸送人員は51.89億人で、それを1970年度と比較すれば半減している。

バス輸送人員が減少した要因としては一般に、モータリゼーションの進展によって都市部では道路の整備が追いつかず、マイカーや商用車による慢性

2) 同上、418、421ページ。なお、()内は筆者加筆。

3) 本稿は、2001年5月23日の日本私鉄労働組合総連合会主催の第25回西ブロック地方労働学校での講義内容を加筆修正したものであるが、本稿は拙著『交通 変革の視点—交通政策の変容と交通の危機—』(交通新聞社、2000年)をベースとしているところもあり、詳しくは拙著を参照していただければ幸いである。

的な交通渋滞が発生し、この「交通渋滞による走行環境の悪化は、都市部においては輸送の中核を担ってきたバス交通の定時性を阻害し、利用者の信頼を失わせ、利用者離れを引き起こすとともに、バスからマイカーへの移転による交通量の増加が交通渋滞をさらに悪化させるという悪循環を引き起こすこととなった」⁴⁾とし、地方については過疎化の進行やマイカーの普及等の要因により利用者の減少傾向が続いているとしている。

表1 交通機関別旅客輸送人員の推移

(単位：億人)

年 度	バ ス	鉄 道	自家用 自動車	合 計
1965年	100.29	157.98	16.79	307.93
1970年	102.55	163.84	79.32	406.06
1975年	92.93	175.88	144.60	461.95
1980年	83.00	180.05	201.86	517.20
1985年	72.30	189.90	226.42	538.67
1990年	67.56	219.39	308.47	647.95
1995年	60.05	226.30	350.18	682.53
1999年	51.89	217.51	359.86	677.28

〔出所〕運輸省運輸政策局情報管理部編『運輸経済統計要覧』より作成。

しかし、バス輸送人員が減少した要因については総論的には誤りがある。都市部での交通渋滞によるバス走行環境の悪化（定時性の阻害や走行速度の低下）に伴うバス利用者離れはバスからマイカーへの移転を引き起こしたのではなく、基本的にはバスから鉄道への移転を引き起こしたのであり、それは鉄道においては定時性が確保されていたからである⁵⁾。つまり、バス輸送

4) 運輸省編『運輸白書』平成11年度，28，29ページ。

5) 自家用乗用車の交通手段としての魅力がバス輸送人員を減少させるならば、それは鉄道輸送人員をも減少させると考えられ、また自家用乗用車の輸送人員が急増してもバスと鉄道を合わせた公共交通機関の輸送人員は大きく減少していないし、1965年がマイカー元年といわれるが、その普及は法人と比較的富裕な世帯から始まり、世帯については豊かさの象徴であったマイカーが通勤・通学に使用されることは現在と比較すればまだまだ少なかった。これは、人々が公共交通機関から自家用乗用車へ移転したのではなく、自家用乗用車は新しく需要を開拓したことを意味している。

人員が減少した最大の要因は交通渋滞によってバスが定時性を確保できなかったことにあり、それはバスの走行速度の重要性が十分に理解されていなかったがゆえに、バスの定時性を確保するための対策が不十分であったからにほかならない。⁶⁾

バスの定時性を確保し、走行速度を向上するための対策としてバス専用レーンや優先レーンの設置が主張され、近年にはITSによるバス優先信号制御が導入されつつあるが、バスの定時性を確保し、走行速度を向上するための手段はそれらだけではない。バスの運行形態における交互多段ステップ制や長距離運賃の短距離適用制等の導入、バス停留所の構造を点から線へ、あるいは湾型から半島型へ変更することもバスの定時性の確保と走行速度の向上に資するものであるが、わが国ではそれらについてはまったく検討もされていない。21世紀においても交通渋滞が解消されなければ、バスの定時性を確保し、走行速度を向上する一つの方法としてバスの運行形態やバス停留所の構造などの変革についても積極的に検討する必要がある。

また、バスの定時性の確保、走行速度の向上を図るという方向の下では、健常者と高齢者等の混乗は避けるべきで、高齢者や障害者に対してはより適切なサービスを別途に提供すべきである。その意味において健常者と高齢者等の混乗を前提とした一般乗合バス路線におけるリフト付バスやスロープ板付バスの導入は、走行速度の低下によって輸送人員の減少に拍車をかける可能性があるといわねばならない。

表2 路線バスにおけるノンステップバス等の導入状況

	10年3月末現在	11年3月末現在	12年3月末現在
リフト付バス	37事業者 260両	40事業者 278両	43事業者 290両
スロープ板付バス	30事業者 695両	47事業者 952両	57事業者 1,275両
ノンステップバス	23事業者 145両	61事業者 433両	90事業者 840両

〔出所〕運輸省編『運輸白書』平成11年度、342ページ、平成12年度、237ページより作成。

(2) 公共性と経営の悪化

バス経営については「マイカーの普及、道路交通渋滞による走行環境の悪化等によりバス利用者は減少を続けており、バス事業を取り巻く経営環境は厳しさを増している」⁷⁾とされるように、一般的にはバス事業の経営環境の悪化(厳密には経営の悪化)はバス利用者の減少による減収によるところが大きいとされている。

しかし、バス利用者の減少による減収を要因とする経営の悪化は帳簿上の問題にすぎず、その意味では赤字が発生すれば運賃を値上げするか、あるい

- 6) 速度の重要性は、交通手段選択モデルによって容易に説明される。交通手段を選択する場合の主な要因は運賃(あるいは費用:F)と所要時間(T)であり、それらを総合した総費用(TC)の安価な手段(i)が選択されるとすれば、総費用は

$$TC_i = F_i + T_i \cdot V$$

と表される。ここで、Vは時間を金銭に換算するための時間価値係数で、一般には所得(時間給)が用いられる。

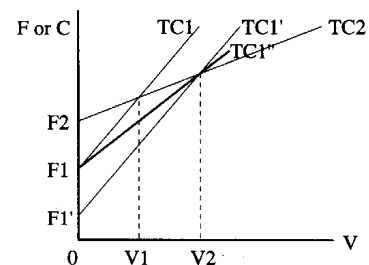
そして、所要時間は区間距離を速度(時速:S)で除したものであり、同一区間での交通手段の選択であるため、区間距離が一定であることから1とおけば、総費用は

$$TC_i = F_i + \frac{1}{S_i} V$$

となり、それを図示すれば以下ようになる。同図は横軸には時間価値係数を測り、縦軸には運賃(あるいは費用)を測って総費用曲線を描いたもので、バスの運賃をF1、鉄道の運賃をF2、鉄道の速度は定時性が確保されているためバスのそれよりも速いものとするれば、バスの総費用曲線はTC1、鉄道の総費用曲線はTC2となり、それぞれの傾きは速度の逆数に等しい。

このとき、人は合理的な選択をするものとするれば、時間価値係数がV1までの人はバスを選択し、V1以上の人は鉄道を選択する。バスの利用者を増やすために、いま運賃をF1'に値下げすれば総費用曲線はTC1'となり、時間価値係数がV2までの人はバスを選択するが、運賃を値下げする方法には限界があり、かりに運賃を無料にしても全員がバスを利用するわけではない。

他方、運賃を値下げせず、バス速度の向上によって総費用曲線がTC1''となれば、時間価値係数がV2までの人はバスを選択する。つまり、運賃の値下げによる経営への影響等を考慮すれば、バスの速度の向上を図ることが最善の施策であることは明らかであり、現実にバスの走行速度の向上により利用者数が増加したという報告がなされている。



7) 運輸省編『運輸白書』平成9年度、249ページ。

は路線の縮小や休廃止をすれば良いのだが、それを容易に行えないところに問題がある。つまり、バスサービスには公共性がないにもかかわらず、公共性があるとされたことが経営を悪化させた最大の要因なのである。

ここで公共性について考えるために、まず公共財(サービス)の概念規定についてみておこう。「公共財の定義については、人びとの間で微妙な差異があり、さまざまな定義が与えられている。…公共財の概念規定が混乱を招いたのは、国防、外交、治安の維持、教育など市場機構を通じて供給されていない具体的な財・サービスの特殊性に注目して公共財を規定したことであった。また、日本語の訳として public goods を公共財と、特殊な語感を有する公共という言葉を使ったことが、日本においていっそう混乱をもたらしたように思われる。公共交通機関の公共と公共財の公共が同一視され、公共財の正確な理解なしに公共交通機関の輸送サービスは公共財であるかのように一般に受け取られがちである」⁸⁾が、交通サービスには公共性はない。

というのは、公共財の特質としては標準的に排除不可能性と消費の集団性があげられ、「排除不可能性とは、特定の消費者をその財(サービス)の消費から排除することが不可能であることだが、必ずしも放送、国防のように技術的に不可能であることを意味しない。技術的には可能であっても排除のために著しく高いコストがかかる場合を包含する。消費の集団性とは、ある財(サービス)が同時に多くの人々によって等量消費され、消費者の間でその財(サービス)の消費で競合することがないことである。交通サービスがこれら2つの特徴を具備しているかといえば、一般的には否である。…国鉄、電々公社などの生産物はほとんど公共財ではないという見解は正しく、国鉄や電々公社のサービスは、公共企業体によって供給される私的財である。供給主体が私企業であるか、公企業であるかは、その供給するサービスが公共財であるかどうかと無関係である」⁹⁾。

8) 岡野行秀「交通サービスは公共財か—赤字穴埋めの根拠としての公共財論—」『運輸と経済』1977年1月号, 31ページ。

9) 同上, 31-2ページ。

そして、留意すべきは「交通サービス公共財論は交通サービスを無料ないし低い料金で提供させたいという欲求が先立ち、それを正当化するために公共財の理論を適用しようとするもの」¹⁰⁾で、バス料金も公共性という名の下で不当に低く設定され続け、それが経営の悪化の大きな要因となっているのである。このことは「国鉄運賃が公共料金の目玉として常に抑制の対象となり、何度となく運賃改定法案が廃案となったために、適切な運賃料金体系が形成されず、その結果赤字や借金が増加していった」¹¹⁾のと同じであり、公共財の正確な理解なしに公共交通サービスは公共財であるとして、これを制度として具現化したものが参入規制と運賃規制であったことは言うまでもない。¹²⁾

ただし、交通料金は国会の議決あるいは政府の認可を必要とするために、その語意においては公共料金であるといえるが、公共料金は公共財の価格であるがゆえに交通サービスは公共財（サービス）であるという論理は成り立たない。つまり「交通料金の規制は…参入規制（営業免許制）と対をなすものとして存在する。それは本来、利用者の利益を保護する役割を負わされているけれども、独占によって利用者が不当な不利益を蒙ることを避けるためのものであって、交通企業に損失を発生させるほど料金を低く抑えるためのものではない。したがって、国会や政府が交通料金の決定に関与しているということ自体は、交通料金を公共料金としてとくに抑制すべきであるという根拠にはならない」。¹³⁾

また、不特定の一般公衆に対して交通サービスを供給し、その対価として

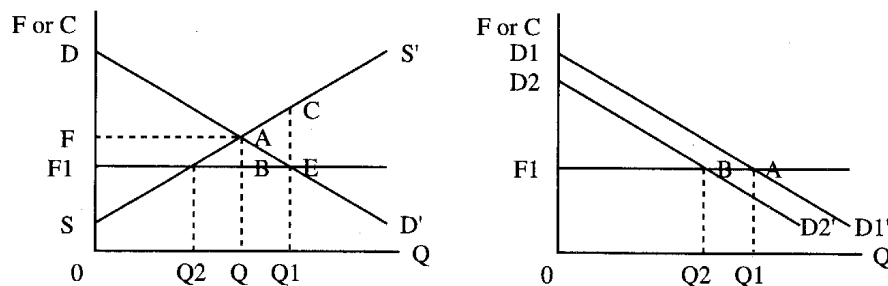
10) 同上、31ページ。例えば、平井都士夫・柴田悦子編著『現代の交通政策を問う』（法律文化社、1993年）は「マイカーを利用出来ない高齢者、子供・生徒、病院通いの通院者などの、交通貧困階層の足の確保が社会的に必要とされる。地域社会維持のためのシビル・ミニマムとして、公共交通である鉄道やバスの存続と維持が交通政策の根幹として問われねばならない。政府・資本のおこなっている利潤原理・採算主義にもとづく大企業優先型の交通を、公共性の原理にもとづく社会的権利としての国民のための交通に変えていくことを、国民サイドの交通運輸政策の基本としなければならない」（67ページ）としているが、ここでは公共性の原理についての説明がないまま、過疎バス政策として補助制度の拡充と補助金の増額が主張されている。

11) 日本国有鉄道再建監理委員会監修『国鉄改革—鉄道の未来を拓くために—』運輸振興協会、昭和60年、19ページ。

運賃・料金の取得を行う運輸企業は「本来、一般運送人とでもいふべきものであるが、わが国では公共運送人と呼び、その交通機関を公共交通機関と呼んでいる。一般運送人は、定められた対価を支払う人々に対して輸送容量に余裕があるかぎり運送を拒絶することが禁止されている。運送拒絶の禁止、顧客についての特惠ないし差別の禁止、運送条件公表の義務等が運賃認可制度に付け加えられている」¹⁴⁾が、これらの禁止事項や義務が公共性を構成するというものではない。「営業免許とともに課せられる義務は利用者の利益を保護する役割を果たすけれども、それは営業免許による参入規制から弊害が生じないようにするための消極的な規制であって、決して積極的に公共の利益を増進するものではない」¹⁵⁾のである。

12) 公共性に基づく運賃規制が経営を悪化させることは、以下のように図解される。左の図は横軸に数量、縦軸に運賃・費用を測ってバス市場を描いたもので、直線DD'を需要曲線、直線SS'を供給曲線とすれば、市場経済のもとでは運賃はF、需給量はQとなる。いま運賃規制による運賃をF1とし、需給量をQとすれば、生産者余剰は市場運賃の場合と比較して四角形FABF1の面積分減少し、さらに運賃がF1となったことから需要量がQ1に増加したとすれば混雑が発生し、混雑を解消するために輸送能力(供給量)をQ1に増加すれば、生産者余剰はさらに四角形ACEBの面積分減少することになる。

また、右の図は同じくバス市場を描いたもので、いま需要が減少して需要曲線がD1D1'からD2D2'にシフトし、供給量を不変とすれば、運賃収入は長方形BAQ1Q2の面積分減少し、かりに需要が減少する以前には収支が均衡していたとすれば、運賃収入減の分だけ赤字が発生することになる。赤字が発生するのは供給量と需要量の乖離によるものであり、供給量の削減(減便や路線の休廃止)が可能ならば赤字の発生を防げるが、公共性が供給量の削減を困難にしていたのである。



なお、このように需要が減少し、供給量を不変とした場合でも収入減(それに伴う赤字)は発生していないとするものもあり、それに対する批判など詳しくは拙稿「交通用役の特質と交通労働の価値」、下山房雄・山本興治・澤喜司郎・香川正俊編著『現代の交通と交通労働』御茶の水書房、1999年を参照されたい。

(3) 補助金とバス経営の構造改革の遅れ

交通サービスの公共性を巡る学会での論争はバスの輸送人員が減少し始めた1970年代に行われていたが、政府もバス業界もこれには無関心であった。というのは、バス業界は補助制度（地方バス路線維持費補助制度等）によって目先の利益に固執してしまっただけであり、そのため経営を悪化させた最大の要因である公共性についての根本的な議論、そこから生まれてくるバス事業のあり方についての議論が行われなかったのである。つまり、バス経営の構造改革に着手する機会を逸してしまったのである。

バスに対する補助制度は、「補助金を多く貰えば徳である」という誤った認識の下で一部の経営者はますます経営を悪化させるような事業を行うなど、バス問題を抜本的に解決するものではなく、単なる応急措置にすぎないばかりか、運輸省の許認可権と指導力をますます強め、さらには補助制度の内容は都市部を基準として作成されたもので、それが全国画一的に適用されたために地方では都市部に比して有効に機能しなかったという問題もある。同時に、補助制度はバス事業者を補助金依存体質へと変貌させるとともに、免許制（参入規制）と運賃認可制（運賃規制）の下ではバスサービスが市場機構を通じて生産・消費されないためにバスサービスの質が劣悪なものになったばかりか、給付する補助金を少なくするために強要された生産費の節約によって付随的なサービスの生産が行われなくなり、それが利用者不在や利用者離れを加速させたのである。

なお、バスサービスは公共財（サービス）ではないためバス事業者に補助金を給付することには問題があるが、公共性の有無に関わらず国民の合意の下で補助制度を行う場合には、バス事業者への直接的な補助金の給付を行わず、すべての利用者に市場原理にもとづいて決定される市場運賃を課すとともに各種の割引を廃止し、移動制約者と呼ばれる人々には所得再分配政策によっ

13) 岡野行秀「交通の公共性について」『中央公論』1972年4月号、136ページ。

14) 同上。

15) 同上。

て運賃の負担を軽減するという方法によらねばならない。ただし、ここでの最大の問題は移動制約者の定義である。¹⁶⁾

他方、バス問題に対する抜本的かつ効果的な対策が打ち出されず、公共性についての根本的な議論も行われていない中で、バス経営の構造改革を促進するものとして需給調整規制の廃止が進められた。需給調整規制を廃止する方針は平成8年12月に決定され、平成7～9年の規制緩和推進計画、平成10～12年の規制緩和推進3か年計画においてその内容が盛り込まれ、平成11年の鉄道事業法、道路運送法、海上運送法、航空法の改正に引き続き、平成12年の通常国会において道路運送法、港湾運送事業法の改正案が成立し、これにより平成2年の物流2法によるトラック事業等の規制緩和から旅客鉄道事業、貸切バス事業、国内旅客船事業、国内航空運送事業、乗合バス事業、タクシー事業、港湾運送事業の人流・物流に関するほぼ全事業分野の需給調整規制が廃止されたことになる。

表3 道路運送法等改正の概要

	乗 合 バ ス	タ ク シ ー
参 入 規 制	路線ごとの免許制 →事業ごとの許可制	事業区域ごとの免許制 →事業ごとの許可制
運 賃 規 制	認可制 →上限認可制の下での 事前届出制(変更命令あり)	認可制 →認可制(認可基準を上 限価格の基準に変更)
退 出 規 制	許可制 →事前届出制(6か月前)	許可制 →事前届出制(30日以内)
輸送の安全確保 のための措置	運行管理者の資格試験制度の導入	
そ の 他	法改正に合わせて、地域協議 会の開催等生活交通確保のた めの新たな枠組みを構築	・緊急調整措置の導入 ・タクシー業務適正化臨 時措置法の恒久法化

なお、需給調整規制の廃止に伴う生活路線・航路の維持、安全の確保、消費者の保護、中小企業の経営安定、雇用の確保等の諸問題に対応する環境整備方策については運輸政策審議会において各輸送モード毎に検討され、平成11年6月までに答申が取りまとめられている。そして、この需給調整規制の

廃止は「市場原理と自己責任原則の下で自由競争の促進を通じた運輸事業の活性化と交通運輸サービスの向上を図るとともに、安全で安心して利用できる交通運輸の確保等、行政においても所要の役割を果たしていく」というもので、国土交通省は法制度の整備など所要の措置を講じ、安全かつ低廉で利便性の高い交通運輸サービスの確保を図っていくとしている。

II 長期需要予測と21世紀における交通政策の基本方向

(1) 運輸政策審議会による長期需要予測

目標を2010年とする長期の輸送需要予測によれば、国内旅客輸送については「15年間で4～6%の伸びに止まり、戦後以降順調に伸びてきた輸送需要の伸びは、少子高齢化や経済成長の停滞を受けて鈍化することが予想される」¹⁷⁾とし、バスについては表4に示されるように、2010年頃の輸送需要は55億人程度であるとし、3～4%の減少と予想されているが、1999年現在すでに13.6%の減少となっている。

そのため、このような予測に基づく対策には問題があるといわねばならな

- 16) 補助金の給付方法の変更については、以下のように説明される。バス事業者に対して直接給付する方法は以下の図の左の方法であり、そこでは非移動制約者に対しても間接的に給付していることになる。なお、バス事業者の支出額を利用者数で除したものが市場運賃であるということを理解しておかねばならない。これに対して、右は移動制約者に対して直接給付する方法であり、ここではバス事業者に赤字が発生しないばかりか非移動制約者に対する給付が行われないため、その分だけ補助金を節約することができる。また、非移動制約者が利用すればバス事業者にとっては収入増となるため、非移動制約者の利用促進を図ろうとするインセンティブが働き、それが移動制約者に対するサービスの改善にもつながる。



17) 運輸省編『運輸白書』平成12年度，83ページ。

表4 2010年頃の輸送需要の見通し

(単位：百万人)

	1995年 (実績)	2010年 (予測)	1999年 (現在)
鉄道在来線	22,354 (100.0)	21,460～21,680 (96.0～97.0)	21,474 (96.1)
バス	6,005 (100.0)	5,525～ 5,585 (92.0～93.0)	5,189 (86.4)

いが、『運輸白書』は予測結果からみた将来の交通システムの課題として投資余力の減少と自動車交通への対応の2点をあげ、投資余力の減少については「国内輸送は、貨物、旅客ともに需要の伸びが今後大幅に鈍化することが予想され…このため、大都市圏を除き、これまでの交通分野の最大の課題であった輸送力増強が必ずしも課題とならなくなる。また、昭和30～50年代に整備された大規模な交通インフラの整備・更新投資にウェイトを移さざるを得ないことが予想されるが、高齢化や環境問題等への対応のための投資をいかに進めていくかも課題となり、効率的な投資とともに、投資の一層の重点化が求められるようになる」とし、自動車交通への対応については「地球環境問題への我が国の責務を果たす観点からも、環境負荷が少ない交通体系の実現が求められ…現在の利用者の選好を前提に行ったこの需要予測によれば、貨物、旅客交通ともに、自動車の需要が中心となることが予想され…利用者のニーズに合った、安全かつ環境負荷の少ない交通体系を実現するための取り組みが必要となる」としている。¹⁸⁾

(2) 21世紀における交通政策の基本方向

わが国の経済社会は「環境問題、少子高齢化、経済社会のグローバル化等」等の内外の大きな課題に直面し…経済社会を支える交通分野についても、少子高齢化時代を迎え輸送需要の変化に対応する一方、環境問題、経済社会のグローバル化といった要因に加え、高度情報通信ネットワークを活用した新たな交通社会の構築へと、日本新生に向けて大胆な転換が求められる¹⁹⁾とし、わが国が直面する重要課題に対応する形で21世紀における

18) 同上, 84ページ。

交通政策の基本方向が示されている。²⁰⁾

都市の鉄道については、「我が国の大都市圏で通勤・通学の主な交通手段として機能し…、三大都市圏における通勤・通学時間帯の混雑解消が長年の懸案であり、精力的な路線整備の努力により、混雑率の着実な低下が図られている」が、「一部の路線では今なお著しい混雑が残っており、今後さらに輸送力増強、新線整備を継続し、ネットワークの充実を図るとともに、駅と駅周辺のバリアフリー化施設、相互直通運転化等のシームレス施策により交通機関の利便性を高めていく必要がある」としている。

地方中枢都市のバスについては、「ニーズに応じた適切なサービスを効率的に提供するための経営努力が必要で…公共交通機関の利用促進の観点から、走行速度、定時性といった走行環境の向上が必要であるが、道路渋滞の緩和や路上駐車対策については、都市政策や交通流管理政策等との連携の中でその利便性の向上を図っていく必要」があり、また道路混雑と環境問題という自家用自動車の利用が有する負の部分への対応という観点からも「まちの中核的な交通動線へのLRT、バス等の公共交通軸の設定等により交通需要を管理していくことが重要で…自家用自動車の使用抑制を図るといった方策も必要である」としている。

地方圏の交通については、「一般に自家用乗用車が中心的な交通手段であることをかんがみ、公共交通が事業として成立し難い地域については、自家用乗用車を利用できない者の生活交通の確保のため、地域の行政の主体的判断により輸送手段を確保するなどの方策を検討・実施していくことが必要である」としている。

(3) 21世紀における交通政策の基本方向の問題点

上に示した21世紀における交通政策の基本方向における問題点を地方中枢

19) 同上, 71ページ。

20) 詳しくは、運輸省編『運輸白書』(平成12年度)の第1章第3節「21世紀における交通政策の基本方向」を参照されたい。

都市のバスと地方圏のバスに分けてみれば、以下のようなになる。

地方中枢都市のバスについては、ニーズに応じた適切なサービスを効率的に提供するための事業者の経営努力を前提とした上で、バスの利用促進の観点から走行速度、定時性といった走行環境の向上が必要であるため、道路渋滞の緩和や路上駐車対策については都市政策や交通流管理政策（自家用自動車の使用抑制を含む）等との連携の中でその利便性の向上を図る必要があるが、それは各地域における国民の移動の自由の確保や生活の維持とかかわっているため、地域における合意のもとで進めていく必要があるとして、その責務を国から地方自治体に転嫁し、地方自治体の行政責任を明確にしている。

地方圏のバスについては「広域なエリアで事業を展開する交通事業者にとっては、これまで大都市部での事業における経営の余力が地方交通のサービス水準の維持を可能としてきたが、少子高齢化時代を迎え、人口が減少に向かう状況になると、その余裕がなくなり、地方交通のサービス水準の維持が困難になる」ばかりか、公共交通が事業として成立し難い地域については地域の行政の主体的判断により輸送手段を確保するなどの方策を検討・実施していくことが必要であるとし、ここでも地域の行政責任を明確にしている。²¹⁾

そして、地方中枢都市や地方圏のバスの活性化や維持等については、それを地方自治体の責務としたことは「地方分権一括法」の施行によって自治体が自らの判断と責任で地域の実情にあった交通施策を打ち出すことが可能になったことによるものと考えられるが、地方自治体にはそのような施策を考えだす能力もなければ人材もないのが現状であり、そのためバスを中心とした地方の公共交通はますます衰退していく可能性があるといわねばならない。

また、自家用自動車の使用抑制等の交通流管理や交通需要管理（TDM）政策は各地域における国民の移動の自由の確保や生活の維持とかかわっている

21) 地域の行政責任の明確化は、1991年の運輸政策審議会答申が「それぞれの地域の実情にそくした整備をなすべきとし、地方公共団体が責任をもつべきだ」としたことを受けたものである。

ため、地域における合意のもとで進めていく必要があるとしているが、これは地方における鉄道やバスを維持するために主張された「交通権」を逆手に取ったものであり、結果として「交通権」の主張が自家用自動車の使用抑制を困難なものにしてしまったといえる。

Ⅲ 地方交通の危機と21世紀におけるバスのあり方

(1) 地方自治体の現状と地方交通の危機

地方分権推進論者は、地方分権が遅々として進まないのは「地方に権限を与えると何をするか分からない。地方に財源を与えると何に使われるか分からない」という国の地方への不信が根強く残っているからだという。

地方自治体には未だに工場誘致と新幹線や高速道路の整備は重要課題であるという意識はあるが、日常生活に係わるローカル鉄道やバスについてはそのような意識は殆どないことから、国の地方への不信は交通に関する限り国の思い過ごしとは言い切れない。そのため、地方については交通に関する地方分権は不要であり、従来通りの中央官庁依存システムつまり中央集権で良い。ただし、それには中央官庁が地方と地方交通の現状を正しく理解することを前提とし、これまでの都市を基準とした全国画一的な政策ではなく地方を基準とした政策ならば、それが地方画一的であっても押しつけであっても構わず、むしろ地方に対する中央の指導を強化すべきである。

地方分権一括法も、これまでの交通政策と同様にそれを必要とする都市を基準として全国画一的に適用されるものであるが、そこには全国画一的に適用することが公平あるいは平等であるとの誤解がある。都市の自治体と地方の自治体ではその置かれている状況や有する能力等に大きな違いがあり、都市で必要とされるものが必ずしも地方で必要とされるとは限らない。都市では必要とされないものの中に地方では必要とされるものがあるが、都市中心の政策体系の下ではそれは出てこない。そのため、地方はこれまで十分な政策的恩恵を受けられずにいたが、それが直ちに交通に関しても地方分権が必

要だということにはならない。

しかし、このような主張はさておき、現実には都市中心の政策体系の下で地方分権と規制緩和が進められ、さらには21世紀における交通政策の基本方向の下ではバスを中心とした地方交通をいかに維持し、あるいは再生していくかが喫緊の課題となっているため、以下では机上の空論ではなく現実的な問題としてバスをいかに維持し、あるいは再生していくかについて若干の提案を行うこととする。なお、ここでの基本的な視点は「住民の足を確保する」というものではなく、「住民に足を提供するバス事業者を確保する」というものである。つまり、これまでも「住民の足を確保する」という観点からいろいろと検討されてきたが、大きな成果はなく、その反省と評価に立てば「住民に足を提供するバス事業者を確保する」という考え方に発想を転換する必要がある、それによって新たな対策や施策が考え出される可能性があるといえる。

(2) 利益重視型企业への脱皮

バス事業の採算性を悪化させ、バス交通労働者の生活を困窮させた誤った公共性という考え方を捨て、需給調整規制の廃止が生み出す可能性を活用して利益重視型の企業へと脱皮し転換していこうとする意識が必要である。

利益重視とは、まず採算性を確保することであり、利益が見込めない投資を行わないことが基本となる。そのため、利益重視(=採算性重視)という考え方は運賃を値上げすることもあり、それは「弱者の切り捨てにつながる」と反対する人も多いが、今日の日本においてバス代に事欠く人はほとんどいないという現実と、バス代の値上げに反対している人も生活の他の局面において無駄遣いをしていることが忘れられている。また、運賃の値上げはそれに相応するサービスの改善が行われれば決して悪いことではないが、かつての国鉄離れと呼ばれた輸送量の減少は「運賃の大幅な値上げと接客サービスの悪さがもたらしたもの」²²⁾であったことは知っておかねばならない。

22) 角本良平『新幹線 軌跡と展望』交通新聞社、1995年、7ページ。

そして、利益重視型の企業を目指す場合には運賃および運賃制度の見直しが不可欠であり、その見直しの対象となる一つが運賃割引である。運賃割引については、「交通企業が社会政策ないし文教政策に関する負担を今後も続けてゆくのは、筋違いの負担というべきであろう。これはどう考えても、本来は地方自治体なり、国などが負担すべきものである。今や高校生の通学輸送が大きな割合を占めるようになったローカル鉄道の現状、そしてその高校生に対して大幅な運賃割引をしながら経営的には赤字に苦しんでいる実態をみると、このあたりで社会政策的な運賃割引の負担の所在を考え直してみる必要がある」²³⁾ばかりか、「学生割引、通勤定期割引など交通運賃が所得再分配の手段として多面的に利用されているが、これは経済学的な正当性に乏しく、批判が多い。所得再分配はそれにふさわしい他の所得政策的手段、たとえば…学生なら学費軽減、奨学金増額などの方法によるべきであって、…現代の公共交通企業にそれを強制するのは合理的ではない」²⁴⁾といわれ、通勤・通学定期割引は廃止すべきものであり、廃止したからといって定期旅客が大幅に減少するというものでもない。

また、新規投資に関連するものとして「バリアフリー化のための投資は、事業者側から見るとコストに見合うような需要増には直ちに結びつかないが、社会的な必然性は極めて高く、いったん整備すれば広範かつ長期にわたる社会的便益が生ずる」²⁵⁾といわれているが、年々の維持費や更新費をも考慮すれば、利益重視型の企業を目指す場合にはこのような投資を拒否するのが当然である。というのは、交通サービスには公共性がないため事業者がそのコストを負担する根拠はなく、需要増に結びつかない投資はすべきではない。本来、国民の合意があれば、すべてのコストを政府が負担すべきであるが、もし事業者が負担させられるのであれば、そのサービスを享受する人々に特別の料金を課すべきである。

23) 青木栄一「学生定期運賃の割引を考える」『運輸と経済』1994年8月号、73ページ。

24) 中西健一・平井都士夫編『〔新版〕交通概論』有斐閣双書、1982年、73ページ。

25) 運輸省編『運輸白書』平成12年度、235-6ページ。

(3) 提案型企業への成長

地方自治体は、コミュニティバスの導入が地方交通を活性化させる一つの切り札であるかのように思いこみ、本格的あるいは実験的にコミュニティバスを導入したものの失敗して大きな借金だけを残したものもあり、中には赤字を理由に廃止した公営バスに代えて新たにコミュニティバスの導入を計画しているところもある。これは、市場条件等の違いも考えず、都市部の成功事例を模倣することしか知らない地方の自治体の現実の姿である。

このような現状の中では、上述のように、地方分権一括法の施行によって自治体が自らの判断と責任において地域の実情にあった交通施策を打ち出すことが可能になっても、地方自治体にはそのような施策を考えだす能力もなく人材もない。そのため地方分権一括法が活用されることはなく、規制緩和が生み出す可能性が活用されることもない（だから規制緩和は必要ないということにはならない）。もし、地方自治体にそのような能力があり人材がいれば、少なくとも地方の鉄道やバスがここまで衰退することはなかったはずである。

地方の鉄道やバスが衰退したもう一つの施策上の要因は、地方では「東京崇拜」が非常に根強く、そのため地方や地方交通の現状を全く知らない東京の研究者やコンサルタントに多くの調査研究や政策立案を依頼し、殆ど役に立たない地名を変えただけの報告書に何千万円もの税金をつぎ込んできたことである。しかし、地方自治体にはそのような意識はなく、これからも自らの判断と責任で交通施策を打ち出す必要に迫られた時には、これまで通り東京のコンサルタント等に依頼することがベストで、それで事足りると考えている。このような考えは地方分権が推進されたからといって変わるものではなく、むしろ地方分権の下ではその意図に反して現実的には東京のコンサルタント等への依存を一層強めかねない。その意味で、地方分権は多くの地方にとっては鉄道やバスの衰退にますます拍車をかけ、危機的状況に陥れてしまう可能性が高い。

そして、地方を理解していない都市の研究者、補助金行政によって支えら

れてきた公共交通の上に安座し何も考えていない地方自治体、その自治体に公共交通の維持施策の立案を依頼される都市の研究者、名案がなく国からの補助金の増額を唱えるだけの都市の研究者、このような現実の下では地方における鉄道やバスの再生は残念ながら不可能である。

そのため、地方を理解していない都市の研究者やコンサルタント等に代わって、地方の交通事業者には地方自治体に対して鉄道やバスの再生策等を積極的に提案していくことが求められる。つまり、需給調整規制の廃止が生み出す可能性を大いに活用して自ら需要を創造していく提案型企业への成長が必要であり、地方の鉄道やバスの運命は地方の交通事業者の双肩に掛かっているととっても過言ではないのである。

(4) 環境経済的な公共型企业としての自覚

議論を混乱させることになるかもしれないが、これまではバスサービスの公共性を否定してきたが、これは市場経済的なバスサービスの公共性の否定であり、バス運賃を低く抑えるための論拠とされたり、住民の足としてバスを確保するための論拠とされてきた公共性である。しかし、環境経済的なバスサービスの公共性までも否定しているわけではなく、むしろその公共性は積極的に肯定されなければならない。

つまり、人類の存亡にかかわる地球環境問題に直面している現代においては、自家用乗用車と比較してエネルギー消費効率の高い鉄道やバスを基幹的輸送機関として位置づけ、自家用乗用車からのシフトを交通需要管理等の手法を用いて政策的に押し進める必要があり、バスはその一つの受け皿として公共的な使命を担うことになり、ここに環境経済的なバスサービスの公共性が生まれてくる。周知のとおり「京都議定書の目標達成のためには、我が国全体の二酸化炭素排出量の2割を占める交通部門について、2010年に何も対策を取らない自然体ケース(40%増)に比べて炭素換算で1,300万トンの二酸化炭素排出削減(17%増に抑制)が必要である。しかし、交通部門の二酸化炭素排出量については、増加傾向が続き、1998年時点で1990年比21%増と、既

に17%増に抑えるという目標値を上回っている」²⁶⁾のが現状である。

そのため、このまま推移すれば人流におけるモーダル・シフトの政策的な推進が不可欠となるため、バス事業者はそのことを自覚し、率先してますます環境に優しい交通企業とならなければならない。さらに言えば、人流におけるモーダル・シフトが政策的に推進されなくても、率先して環境に優しい交通企業とならなければならないことはいうまでもなく、環境対策のために要した費用は堂々と利用者にその負担を求めても良い。

なお、環境定期券（エコ定期：定期券保持者に対し、事業者の全路線において休日の本人及び同伴家族の運賃の割引、大人100円、子供50円が通例）が導入されているが、これは利用促進のための割引運賃制度であり、環境定期券と呼ぶことには違和感がある。バスサービスも商品であり、商品である限り明確なコンセプトが必要とされるのである。

おわりに

以上、少子高齢化社会を迎え、さらには二酸化炭素排出量の増大による地球温暖化という差し迫った地球環境問題に直面し、地方交付税交付金および補助金の見直しが叫ばれ、経済財政諮問会議が地方交付税制度の見直しに着手したと報じられている中で、バスに対する現在の対策で本当にバスを維持していくことができるのかという疑問のもとで、バス問題を根本的に考え直すために、バス輸送人員が減少した要因とバス経営が悪化した本当の要因を明らかにし、そこから求められるバス活性化対策について総論的な検討を試みた。

そして、バス輸送人員が減少した最大の要因は交通渋滞によってバスが定時性を確保できなかったことにあり、それは定時性を確保するための対策が不十分であったからで、21世紀においても交通渋滞が解消されなければ、バ

26) 同上、212ページ。

スの定時性の確保と走行速度の向上を図る一つの方法としてバスの運行形態における交互多段ステップ制や長距離運賃の短距離適用制等の導入、バス停留所の構造の点から線へ、あるいは湾型から半島型へ変更についても積極的に検討する必要があることと、公共財の正確な理解なしにバスサービスには公共性があるとされ、これを制度として具現化したものが参入規制と運賃規制であり、これがバス経営を悪化させた最大の要因となったばかりか、その対策としての補助制度が一面ではバスの活性化を阻害しているため、誤った公共性という考え方を捨て、需給調整規制の廃止が生み出す可能性を活用する必要があるとした。

そして、政府の21世紀における交通政策の基本方向は、地方中枢都市や地方圏のバスの活性化や維持等についてはそれを地方自治体の責務としているが、地方自治体にはバスを活性化させ、あるいは維持していくための施策を考えだす能力もなければ人材もないのが現状であるため、机上の空論ではなく現実的な問題としてバスをいかに維持し、あるいは再生していくかについて「住民の足を確保する」という視点からではなく、「住民に足を提供するバス事業者を確保する」という視点から、バス企業の利益重視型企業への脱皮、提案型企業への成長、環境経済的な公共型企业としての自覚の3点を提案した。

なお、本稿は需給調整規制の廃止に反対する研究者や公共性を拠り所としている地方交通の研究者と見解を大きく異にしているため、その大方のご批判をお願いする次第である。

(脱稿：2001年5月30日)