

地域公共交通の規制緩和の功罪

—鉄道・乗合バスに着目して

The Merits and Demerits of Deregulating Local Public Transport —Focusing on Railways and Buses

土井 勉 一般社団法人グローバル交流推進機構
Tsutomu DOI

1. はじめに

本稿は、2000年代初頭に実施された、地域公共交通に関する需給調整規制の廃止の功罪について、旅客、特に鉄道と乗合バスを対象として論じるものである。まず規制緩和の概要を紹介し、規制緩和のプラスの面とマイナスの面について、いくつかの事例を通して述べる。交通需要が増加する時代背景であれば、需給調整規制の廃止は有効な政策であったかも知れない。しかし、需要が減少する時代において新規の事業者が参入することで、既存の交通事業者が大きな影響を受ける場合がある。こうした功罪の面について、読者の皆様と共に考えたい。

最後に、規制緩和以降の地域公共交通政策の方向についても展望する。

2. 規制緩和の概要

鉄道・乗合バスに代表される地域公共交通は1970年代における高度経済成長期の需要の増大と、その後のモータリゼーションの進展などによる需要の後退が進んだ。こうした状況の変化においても、様々な規制を背景に新規参入などが認められず、地域公共交通の供給側の状況は固定的であった。これに対して、1987年の国鉄民営化などの実施により、規制緩和や民間活力の導入を是とする社会的な雰囲気形成されることになった。

こうした社会的な状況を受けて、旧運輸省（現、国土交通省）では1996年に「今後の運輸行政における受給調整の取り扱いについて」をまとめて、運輸行政の大転換を行うことになった。この内容は、「各分野に係る需給調整規制の廃止を目標期限を定めて実施」¹⁾するということであった。

需給調整規制とは、ある路線や営業区域において既存の交通事業者の営業を認め、新規参入を規制することである。これにより、当該交通事業者が、収益区間の利益を持って、不採算区間の赤字を、内部補助で維持することを認めるも

のである。この需給調整規制を廃止することで、例えば乗合バス事業については、新規の参入については免許制から許可制に、退出は届出制に、運賃については確定額の許可制から上限運賃制に、それぞれ改められることになった。

旧運輸省では、この大転換の理由として、「我が国の交通運輸市場が成熟段階にあること、経済構造改革が焦眉の急であること等に鑑み、市場原理のより一層の活用により、経済活動の一層の効率化・活性化を図り、多様なサービスの提供、運賃面での利用者負担の軽減等を促進することが必要」¹⁾としている。

この方針に基づいて、2000年度には、鉄道・旅客船・貸切バスの規制緩和が鉄道事業法などの改正により実施された。また、2002年度には、乗合バス・タクシーの規制緩和が道路運送法の改正により実施された。

これらの規制緩和の取り組みが実施された2002（平成14）年度版の「国土交通省白書」では、規制緩和について「従来のように公共交通の需要が右肩上がりで見えない中で、各事業者が自由な経営戦略を展開しつつ、創意工夫による交

表1 1987年以降の地域公共交通に関する規制緩和の年表

年	事 項
1987	国鉄の分割民営化 鉄道事業法の改正
1995	武蔵野市ムーバス運行開始
2000	鉄道、旅客船、貸切バスの規制緩和 地方分権一括法の施行
2002	乗合バス、タクシーの規制緩和
2005	都市鉄道利便増進法の施行
2006	道路運送法の改正（自家用有償旅客運送）
2007	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の施行（地域交通法） 郵政民営化
2013	交通政策基本法の施行
2014	地域交通法の改正（まちづくりと連携した公共交通ネットワークの構築）
2018	岡山市で「めぐりん」益野線
2020	新型コロナウイルス感染確認 地域交通法の改正（輸送資源の総動員、独禁法の適用除外）
2023	地域交通法の改正（地域公共交通のり・デザイン）
2024	日本版ライドシェア（自家用車活用事業）

（太字は規制緩和に関する法制度関係の項目）

通サービスの改善等を通じて、利用者の増加等を図るとい
う市場原理の活用は、今後より一層重要となることから、国
土交通省では、(中略)規制緩和の影響等を適確に把握しつ
つ、その定着を図るとともに適正な競争環境の整備に取り
組んでいる。一方、安全の確保、環境問題等市場原理のみ
では対応できない課題については、交通政策として適切に
対応していくことが必要」としている。

3. 規制緩和、実際にどうだったのか

(1) 鉄道における規制緩和のプラス面

鉄道は、そもそも軌道や車両、信号施設、駅施設などの
初期投資が大きく、維持コストも大きなものがあるので、需
給調整規制の緩和はあまり大きな影響がなかったと考えら
れる。むしろ、電力費用の高騰、人件費の上昇、保線など
の鉄道維持経費が増加している状況では、利用促進の取り
組みによる運輸収入の増加も、焼け石に水という状況の鉄
道事業者も少なくない。

こうした状況で、規制緩和による運賃の低減化は、利用
者にとっては喜ばれるものだと考えられるが、鉄道事業者
にとっては、運賃低減化以上の運賃収入の増加がないと、収
入が減少することになる。

前出の2002(平成14)年度版の「国土交通省白書」で
は、鉄道に関する2000年の規制緩和により、運賃に係る規
制が上限許可制から事前届出制に緩和されたことを活用し
て、2002年では、全186事業者のうち、55事業者におい
て運賃の引き下げが実施されていると報告されている²⁾。

先に述べたように、運賃引き下げにより利用者が増加し、
以前の運賃収入以上の増加があれば良いのだが、そうでな
いとすると、鉄道の収入が減少する。このことは規制緩和
で意図した効果とは、言いにくいように思われる。

その一方で、規制緩和で鉄道・軌道で大きな成果がでた
案件がある。

それが2009年度に開業した富山市内電車環状線化事業³⁾
である。この事業は既存の富山地方鉄道の路線間の0.9km
を新たに結び付けて都心の回遊性の強化をめざしたもので
ある。ここで、新設の軌道部分は公共が整備・維持し、電
車の運行は富山地方鉄道が行うものである。これまで鉄道
の上下分離は既に実例があったが、軌道の上下分離の実例
はなく、この案件が軌道の上下分離方式の第1号となった。
検討開始から市内電車環状線化事業の完成までに4年間の
時間を要した。おそらく規制緩和の流れがなかったら、よ
り多くの時間がかかったのではないかと考えられる。

(2) 乗合バスにおける規制緩和のプラス面

需給調整規制の廃止により、乗合バス路線への参入や退

出が容易になった。ここでは①新規バス路線の導入、②運
賃設定の緩和の事例について見ておきたい。

①新規のバス路線の導入

2002年の乗合バスの規制緩和の以前から、都市内外の
公共交通が空白な地域や、鉄道・バスが撤退した地域で、
行政が主導してコミュニティバスの運行が行われてきた。

有名なものでは、運賃がワンコイン100円で駅前の細街
路を路線として、多くの人々から支持され、利用も多い武
蔵野市の「ムーバス」(1995年運行開始)がある。ムーバ
スはワンコイン100円の運賃で行政補助なしで運行するこ
とが話題になり、さらにデザインがかわいいこともあり、全
国の市町村でもコミュニティバスのブームがおこった。

一方で、こうした行政主導ではなく、規制緩和の流れを
背景として、地域の人たちが自ら問題意識を持ってコミュ
ニティバスを導入に成功したものがある。

それが京都市の醍醐コミュニティバスである。

醍醐地域は1997年の地下鉄東西線の開業に伴い、京
都市バスが撤退するなどにより、地域内移動が不便になった。
そのために、醍醐地域の人たちが中心になって2001年に
NPO法人「醍醐地域コミュニティバスを走らせる市民の
会」(以下、市民の会)が設立され、コミュニティバスの実
現に向けて活動をされていた。ただ、コミュニティバスの
要望を京都市に持っていても、財政難で対応ができない
という回答であったため、市民の会が主体となって自主運
行をめざすことになった。行政に対する公共交通整備の要
望から、市民主体の動きに変化をしていくことになった。

地域での様々な取り組みを踏まえて、コミュニティバス
運行のための主体は市民の会、運行業務は地元のタクシー
会社の子会社ヤサカバスが担い、バス沿線の病院や寺院、商
業施設などが協力施設として、それぞれが役割を分担する
ことになった。こうした活動を当時京都大学にいた中川大
氏などが熱量を持って支えている。

2003年11月の市民の会の資料⁴⁾をみると、「2002年2
月の乗合バスの規制緩和によって実現が可能となった」と
市民主体で路線バスを運行することが誇らしく書かれてい
る。2004年2月に醍醐コミュニティバスは運行を開始する
ことになった。

醍醐コミュニティバスの運行に続き、神戸市東灘区でも
地元組織が中心となり、「住吉台くるくるバス」が2005年
に運行の開始をされている。

②運賃の緩和について

これについては、2006年度の実証実験を経て2008年度
から本格実施されている京都府京丹後市(バスの運営主体
は丹後海陸交通)の活動を紹介したい。ここでは上限運賃

200 円の設定が取り組まれている。従来は、区間最大運賃が 700 円であったが、利用者の利用増加を図ることをめざして上限運賃を 200 円としている。この結果、これまで減少傾向であった利用者は約 1.8 倍程度の増加となり、従前と比べ約 95% の運賃収入を確保できている⁵⁾。

こうした柔軟な運賃設定により、地域にとってはなくてはならない路線バスが、継続的に運行されることになった点は、規制緩和の効果といえることができるだろう。

(3) 規制緩和の負の側面

ここでは、鉄道と乗合バスに共通する規制緩和の負の側面として、①ドライバー不足をはじめとする人材不足と、②収益路線への参入について紹介したい。

①ドライバー不足をはじめとする人材不足

需給調整規制の廃止で、これまでは内部補助の原資を提供していた収益路線が競争環境に入ること、収益が低下し内部補助が困難になると、交通事業者の姿勢はどうしても経費削減に向くことになる。また、鉄道の事例でも述べたが運賃の引き下げなどで、それに見合った利用者増加があれば良いが、そうでない場合は赤字が増加することになり、経費削減に向かうことになる。

こうして経費削減が進むと人件費も聖域ではないので、人件費を抑えることになる。人件費の抑制は働く人たちにとって収入の減少だけでなく、離職などによる人材の減少による労働環境の悪化につながる。こうして地域公共交通の運転士をはじめとする人材不足の構造ができあがった。そして、今も人材不足の状況が続いている。

これまでの路線バスでは利用者が少ない赤字路線で減便や撤退が行われていたが、近年は、ドライバー不足による、終バスの前倒しや減便・廃線が多くなっている。

減便・廃線などの地域公共交通のサービスが低下すると、沿線の住民は居住環境の悪化につながるの、転居など人口流出につながる恐れがある。

この解決策は先ずは、ドライバーをはじめとする地域公共交通で働く人々の待遇改善が必要になるが、会社の待遇改善の原資が乏しいと、これは実現しない。したがって、交通事業者には人材不足の対応を委ねるだけでは問題は解決しない。

規制緩和以前の内部補助で赤字路線を支える構造は、規制緩和後も変化がなかったことで、経費削減による人材不足を招くことになった。

②収益路線への参入

規制緩和によって、新規の参入や退出が緩和されることになった。これまで、収益路線の利益を内部補助として活用し、赤字路線の維持をすることで、営業エリア全体のバ

ス路線網を維持してきたスキームが変化することになった。

ここでは、岡山市であった事例を紹介したい。

2012 年に、主にタクシー事業を営む八興運輸が、岡山市の中心部で「めぐりん」という名称で都心部の循環路線の新設を行った。ここで、既存の路線を持つ既存の事業者よりも安価な 120 円均一での営業を開始することになった。これにより、この問題のもう一方の主役であり、岡山市に多くのバス路線と市内電車の運行を担っている両備グループと激しく対立することになった。

岡山市と隣接の倉敷市を合わせると人口は 120 万人になる。こうした大都市においても、近年の公共交通の需要は減少傾向にある。この状況で、需要の多い路線を対象に新規参入があると、既存の事業者の体力を奪うことになる。

まさにそうした状況が 2018 年の「めぐりん」の新規路線として益野線が申請されることで、生じるようになった。益野線は両備グループのバス路線との重複区間が多く、料金も最大 400 円のところを「めぐりん」では最大 250 円に設定されることになった。この参入で両備グループのバスは年間 3 億円の減収となり、この路線の収益で支えていた 31 路線の維持が困難になるとの見解が両備グループの小嶋光信代表から示されることになった⁶⁾。「めぐりん」の申請を認可するなら、この 31 路線は廃止する、という方針が提示されることになった。

また、国土交通省中国運輸局は 2018 年 2 月に「道路運送法の基準をもとに判断」したとして、「めぐりん」の新路線開設申請を許可している。この問題は両備グループの労働組合が労働者の権利確保などとは異なり、「めぐりん」の路線新設に反対して集改札ストライキ（運賃の収受を行わないもの）を行うなど、様々な反応があった。そして、当時の石井啓一国土交通大臣が岡山市の地域協議会に参画して、地域の公共交通のあり方について協力をするなどの姿勢を見せたことで両備グループの 31 路線の廃線届は取り下げられることになった。

両備グループでは、「めぐりん」への対抗策も含めて、路線の改変などの利用者サービスの改善が行われることになり、想定されていた減収は避けることができたようである。

「めぐりん」の新規路線については「クリームスキミング（美味しいところだけ食べる）」ではないかとの意見もあった。ただ、国土交通省ではクリームスキミングの要件として、届出された運行系統が、既存路線と 50% 以上重複し、混雑時と閑散期の運行回数の比が 1.5 倍を上回るものなどと定められているので、「めぐりん」では、この要件に該当しなかった。

既存の収益路線へ新規路線が参入する問題と、それに関

連して内部補助を受けている赤字路線の問題が顕在化することを契機として、岡山市では公共交通網形成協議会が開催され、地域の公共交通のあり方や行政の関与について意見交換がされる場ができるようになった。

なお、内部補助については、様々な意見がある。赤字の枝線を幹線の収益で支える場合の内部補助は、概ね妥当だと考えられる。しかし、高速バスの収益で路線バスを支えることについては、本来の利益を生み出した顧客にサービスなどで還元することが望ましいという見解についても聞くことが多い。内部補助を考える視点には多様なものがあることに注意しておく必要がある。

4. これからの公共交通政策

2000年代初頭から始まった規制緩和の時代から20年以上が経過している。規制緩和がスタートした頃は、地域公共交通については収益を上げることができる存在だという考えのもとで、公的な関与は少ない方が望ましい、というような意見・風潮があった。

しかし、20年以上を経過した現在の地域公共交通の状況を見ると東京や大阪のような大都市以外では、明らかに交通需要が減少するプロセスに入っている。各地のパーソナリティ調査の結果を見ても、地域公共交通に限らず自動車交通量も減少過程にあることがわかる。

こうした状況においては、自分で運転することなく移動が可能であることや、人々の移動を束ねることができるという、地域公共交通の意義や役割はむしろ重要なものとなっている。

そして地域公共交通については、これまでのように公共交通事業者任せにすることで良かった時代から、2007年に定められた「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（地域交通法）」の第4条では「市町村は…主体的に地域旅客輸送サービスの持続可能提供の確保に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない」とされるようになった。すなわち、市町村が主体となり地域公共交通を支えることが求められる時代になったということである。

道路運送法に基づく地域公共交通会議や地域交通法に基づく法定協議会が市町村を中心に開催されることになったのも、こうした流れを受けたからである。そして、法定協議会では、当該市町村や広域的なエリアを含んだ、地域公共交通のあり方についてのマスタープランである「地域公共交通計画」の策定が努力義務化されることになった。

これらの法制度の改正の後押しを受けて、地域公共交通に関する問題を行政、事業者、住民、専門家と意見交換す

る場ができたことで、様々な解決策が生まれている。例えば、通常の交通事業者では対応が難しい過疎地などの交通不便地域において、地域の住民が主体的に移動の仕組みに取り組み家用有償旅客運送などの方策も生まれてきた。ドライバー不足などの対応策についても、こうした地域や現場の声から対応策の経験を積み上げていくことが期待されている。

地域公共交通の役割を考えると、人々を運ぶことだけが目的ではなく、むしろ人々の移動を支えることで、まちの賑い、雇用や通学の足の確保や、移動によって人々との交流を促すことで生活のQOLを高める役割を持つものだと考えられる。まさに、地域の課題に対して移動を通して解決することが、地域公共交通の役割となる。これらは、これまでのようにビジネスで供給されるものもあれば、生活を支えるインフラとして提供されるものもあると考えられる。そうすると、これからの地域公共交通を評価する指標も、利用者数や収支率、あるいは公的資金の投入額などだけでなく、地域課題の解決の取り組みに関する指標なども、明確にしていく必要がある。そうした指標のひとつにクロスセクター効果⁷⁾などがあると考えられる。さらに、都市の魅力向上策と連動して、自動車交通、特に送迎から地域公共交通への転換など、様々な新たな取組を推進していくことが期待される。

<参考文献>

- 1) 国土交通省：「運輸行政の大転換～需給調整規制の原則廃止～」, 1996.12.5, <https://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/heisei09/topic/01.html>, 2024年7月閲覧
- 2) 国土交通省：「国土交通白書平成14年版」第II部第1章第3節 交通政策の改革, <https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h14/H14/index.html>, 2024年7月閲覧
- 3) 富山市内電車・環状線化計画検討委員会：「富山市内電車・環状線化計画に関する検討報告書」, 2006年5月 https://www.city.toyama.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/361/kentouhoukokusyo.pdf, 2024年7月閲覧
- 4) 醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会：「醍醐コミュニティバスの国土交通省近畿運輸局への事業申請に際して記者説明資料」, 2003年11月 http://daigobus.com/support/pdf/kk03_11_21.pdf, 2024年7月閲覧
- 5) 国土交通省：「200円上限運賃設定による既存路線バスの活性化・再生」 https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/pdf/068_kyotango.pdf, 2024年7月閲覧
- 6) 小嶋光信：「問題提起としての廃止届提出後の対応と緊急提言」, 両備グループ代表メッセージ, 2018年3月 <https://ryobi.gr.jp/message/4751/>, 2024年7月閲覧
- 7) 土井勉：「クロスセクター効果—人々の移動を支える公共交通の価値を可視化する方法」, 公共交通のトリセツ, 2024年5月, <https://kotsutorisetsu.com/20240525-1/>, 2024年7月閲覧