

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 11 日現在

機関番号：33919

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530341

研究課題名(和文)公共交通の新展開に即した道路旅客運送政策のあり方の研究

研究課題名(英文) Research of the state of the road carriage-of-passengers policy adapted to new deployment of public traffic

研究代表者

山本 雄吾 (YAMAMOTO, YUGO)

名城大学・経済学部・教授

研究者番号：20295158

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円、(間接経費) 780,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、わが国のバス事業について、現行では市場の特性がまったく異なるにも関わらず同じ規制制度下にある域内バスと都市間バスを規制制度上区分し、域内バスについては公的な調整の強化、都市間バスについては規制緩和による競争促進を図ることが望ましいという結論を得た。

そして、については、英国で導入されているQPS(Quality Partnership Scheme：行政とバス事業者の間の品質協定)が、有力な手段となりうることを示した。またについては、新規参入者が既存事業者と同じ条件下でバスターミナル・停留所を利用できるようにすること(イコール・アクセス)が必要不可欠であることを示した。

研究成果の概要(英文)：The results of this research are threefold.

First, since the characteristic of a market completely differs between a local bus and a coach, it is desirable to classify a local bus and a coach in terms of a regulatory system. Second, about a local bus, strengthening of public adjustment is desirable. And for this purpose, QPS (Quality Partnership Scheme) introduced in UK will serve as a leading means. Third, on the other hand, about a coach, it is desirable to promote competition by deregulation. And for this purpose, it is indispensable that new entrants enable it to use a bus terminal and a bus stop under the same conditions as the existing entrepreneur.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済政策

キーワード：交通政策

### 1. 研究開始当初の背景

わが国のバス輸送サービスは、規制制度上、営業用（道路運送法では「旅客自動車運送事業」）と自家用（同「自家用自動車」）に区分され、営業用はさらに乗合（同「一般乗合旅客自動車運送事業」）と貸切（同「一般貸切旅客自動車運送事業」）に区分される。ところが昨今、営業用についての規制区分が現在のバス事業の実態に合致せず、いくつかの問題を導いている。

第1の問題は、都市間バスと域内バスが同一の規制制度下に置かれていることに起因する矛盾である。道路運送法（昭和26年6月1日交付、同7月1日施行）が制定された昭和20年代にあっては、乗合バスは基本的に鉄道のフィーダーサービスとして地域交通を担う域内バスであり、かつ自家用車の普及していない環境では一定の収益の見込める営利事業であった。ところが昭和60年頃より、高速道路整備の進展や、国鉄改革に伴う鉄道保護政策の見直しを背景とした規制緩和により、乗合バスは地域交通の範囲を超えて都市間長距離輸送に進出した。一方で昭和40年代以降、域内バスは、一部を除いて自家用車の普及や過疎化の進展から輸送人員が減少し、多くの路線が国や都道府県および市町村の補助を受けることとなり、現在では純粹の営利事業とは言い難くなっている。

この結果、現在の乗合バスは、営利事業として運営可能でかつ代替交通機関があり市場競争が存在する都市間バスと、多くの場合営利事業としては運営が困難でかつ地域にとって唯一の公共交通である域内バスという、市場も目的も異なる2つのサービスが1つの規制区分・政策下に置かれるという結果となった。

市場も目的も異なる都市間バスと域内バスでは、規制・補助政策が異なって然るべきである。それ故、都市間バスと域内バスの双方に適用される現行の乗合バス規制制度は、双方にとってそれぞれ相応しい政策の実現には適わないと考えられる。

現行の規制区分とバス事業の実態の乖離から生じているもうひとつの問題は、高速ツアーバスについてである。高速ツアーバスは、旅行代理店が貸切バスをチャーターして個人客を輸送するバスサービスの形態で、規制区分上は貸切バスであるが、高速乗合バス（乗合バス）と事実上同じ都市間バスサービスを提供している。この結果、都市間バス市場において乗合バスと貸切バスの競争が生じているが、乗合バスは公共交通としての輸送の安全性・安定性を担保するため、停留所の確保義務や公共運送人義務、運賃規制など、貸切バスよりも強い社会的・経済的規制が課せられている。この結果、高速ツアーバスと高速乗合バスの競争は公正な競争とはなっていない。不公平な条件の下での競争は資源配分を最適化しない。そのため是正措置が必要である。

かかる問題は、現在の乗合と貸切の規制区分が高速ツアーバスのような形態を想定せず、現実の都市間バスのビジネスモデルに対応していないが故の結果といえる。

### 2. 研究の目的

以上のような背景から、現在のバス事業の実態に対応した新たなバス規制制度を提示することが本研究の目的である。具体的には、現行の乗合バスに対する規制制度を、都市間バスと域内バスで区分し、それぞれの市場環境に応じた規制・補助政策を行うことと、高速ツアーバスと高速乗合バスに対する規制制度を一本化すること、を内容とする政策提言を行うことである。

### 3. 研究の方法

本研究では、英国の行政機関およびバス事業者等へのヒアリング調査ならび資料収集を重視した。これは、英国の現行のバス規制制度が、上述の政策提言の内容に近似した制度になっているからである。

このため、平成23年、24年、25年の3回に渡り、ロンドン、バーミンガム、グラスゴー等を訪問し、繰り返し行政・バス事業者等へのヒアリング調査を行うとともに関連資料を収集した。主なヒアリング先は下記のとおりである。

- ・ Department for Transport (英国交通省)
- ・ Competition Commission (英国競争委員会)
- ・ Traffic Commissioner (交通長官)
- ・ National Express (大手バス事業者)
- ・ First Glasgow (大手バス事業者)

また、比較対象としてドイツ、フランス等の行政機関・バス事業者等でもヒアリング調査ならびに資料収集を行った。

### 4. 研究成果

(1) 英国のバス事業規制は、免許(License)制度上、わが国のように乗合(許可)と貸切(許可)を区分せず、営業用については公共輸送用車両免許(Public Service Vehicle Operator's License : PSV免許)1本である。したがって、免許制度上の事業区分はPSVとそれ以外(自家用など)の2区分となる。このため、PSV免許を保有していれば営業バス事業が可能であるが、域内バス(Local service)については、所定の登録(register)が必要になる。言い換えれば、域内バス以外のバス事業は登録義務がなく、したがって都市間(乗合)バスや貸切バスは、PSV免許を保有していれば自由に事業を行うことができる。

域内バスについては、地方政府の関与が大きい。ロンドンを除く地域の補助サービスとロンドン域内のサービスについては、バスサービスの計画・供給主体は地方政府であり、バス事業者は地方政府からバスサービスの運行を受託しているといえる。

また、ロンドンを除く地域の商業サービスについては、バスサービスの計画・供給主体はバス事業者であるものの、地方政府とバス事業者の間に自発的協定（Voluntary Partnership Agreement）または法定品質協定（Quality Partnership Scheme）が結ばれている場合は、地方政府による「弱い交通調整」が働いているといえる。

一方で、域内バスに対して種々の公的補助が行われ、域内バスの営業収入の半分弱が補助金で占められている。

これに対して、域内バス以外のバス（都市間バスと貸切バス）については、域内バスのような公的関与は原則として行われていない。都市間バスでは路線の新設・改廃、時刻変更について登録等の義務はなく、バス事業者の判断でこれを行うことができる。この結果、英国では乗合バスであっても都市間バスに対する経済的規制は貸切バスと同じである。このため、英国ではわが国のような高速ツアーバスは存在しない。

なお、域内バスは 1985 年交通法第 2 条 “Local services” において「1 台以上の公共交通車両を使用し、旅客から個別に運賃を収受して旅客を輸送するバスで、停留所間の最低距離（路線上の距離ではなく直線距離）が 15 マイル（24.15km）以下のもの」と定義されている。したがって、停留所間の最低距離が 15 マイルを上回る乗合バスは都市間バス（Coach）となる。

以上の研究成果から、下記の政策提言を行った。

わが国においても、多くの場合営利事業としては運営が困難で、かつ地域にとって唯一の公共交通手段である域内バスと、営利事業として運営可能でかつ代替交通機関があり市場競争が存在する都市間バスを制度上区分することが必要である。

この際、域内バスと都市間バスを、路線長ではなく最低停留所間距離で区分する英国の方法は合理的であろう。

そして、域内バスについては最低限のサービス維持ならびに利便性改善のための公的関与（調整）と支援（補助）を制度化することが望ましい。

一方、都市間バスについては、いっそうの規制緩和による競争促進を図るべきであろう。すなわち、参入・退出や運賃の変更に関わる規制を、域内バスよりも緩和することが望ましい。

なお付言すれば、平成 25 年 8 月より「新高速バス制度」が実施され、上記の提言の一部が実現された。すなわち、「新高速バス制度」では、高速バスをそれ以外の乗合バスから区分し、便数・運賃の変更や管理の受委託について規制緩和が図られた。また同時に高速ツアーバスは廃止された。

（2）上記（1）の研究過程で、高速ツアーバスと高速乗合バスの公平な競争のために

は、バスターミナルやバス停留所の利用方の制度設計が大きなポイントとなることを見出した。

乗合バス事業において、バスターミナルや路上のバス停留所は事業に不可欠なインフラであり、航空や海運における空港や港湾と同様の重要性を有している。しかしこれまで、空港や港湾に比べて投資額が極めて軽微であること等から、競争政策上のその重要性が見過ごされてきたきらいがある。

わが国では、平成 14 年に乗合バス事業の参入規制緩和が行われたが、大規模な新規参入やそれによる市場競争は限定的にしか見られなかった。この原因のひとつとして、新規参入者が既存のバスターミナル・停留所を利用できず、これが参入障壁となったことが指摘されている。

また同時にこのことが、前述のように、都市間バス市場においては、バスターミナル・停留所の確保義務のない貸切バス形態での新規参入、すなわち高速ツアーバスの発展を導き、高速乗合バスとの不均等な条件下での競争の問題を生む要因の一つとなった。

したがって、公正で有効な市場競争のためには、バスターミナル・停留所について、既存事業者と新規参入者の双方が公平に利用できる制度（イコール・アクセス）を担保することが必要であろう。

ここで英国の状況を見ると、英国のバスターミナルでは、公営ターミナルについては 1985 年交通法によって、民営ターミナルについては英国公正取引庁（Office of Fair Trading）の 1987 年の判断を根拠として、既存事業者と新規参入者の双方が平等にバスターミナルを利用できる仕組み（イコール・アクセス）が規定されている。すなわち、規定上は新規参入者も既存事業者と同じ条件でバスターミナルに乗入れることが可能である。もっとも、民営ターミナルについては、新規参入者に対する取扱いは必ずしも規定どおりではなく、実態として差別的取扱いの事実があった。このため、英国競争委員会（Competition Commission）は 2012 年 6 月 26 日、命令 “Local Bus Services Market Investigation (Access to Bus Stations) ORDER 2012” を発出した。本命令では、以下のとおり、民営バスターミナルについても公営バスターミナル同様、イコール・アクセスの順守義務が明確に規定された。「本命令は、バスターミナルを運営する域内バス事業者が、ライバルの事業者に対して、当該バスターミナルへの公正・合理的・非差別的なアクセスを提供すること、ならびに当該バスターミナルの使用条件（Conditions of Use）を公示することを命じる」。なおここで、使用条件には、使用料金（乗入料金）、バススタンドの配置、処理能力（乗入可能車両数）の情報を含むものとされた。

以上の研究成果から、下記の結論を得た。乗合バス事業の競争促進による活性化を

図るならば、バスターミナルや路上のバス停留所の、既存事業者および新規参入者に対するイコール・アクセスの担保が必要である。

ただし、わが国は英国とは異なり、歴史的に長い時間をかけて民間バス事業者がバスターミナルや路上のバス停留所を整備してきた経緯から、バスターミナル・停留所は既存事業者の私有財産であるとの意識が強い。このため、英国のように、民間バスターミナルやバス停留所に対して、競合他社の利用を強制するような施策は直ちには現実的ではなく、ある程度長期的な調整が必要になるう。

(3) 上記(1)で示したように、域内バスについては、最低限のサービス維持ならびに利便性改善のための公的な関与(調整)と支援(補助)を制度化することが望ましいとの結論を得たが、このための制度的枠組みとして、英国で導入されている

品質協定(QPS: Quality Partnership Scheme)に注目した。

英国では、地域の公共交通改善のために、地方政府が民間バス事業者に対して、車両やサービスの改善等何らかの要望・関与を行いたい場合、QPSというスキムが使用される。

QPSは、地方政府とバス事業者の間で結ばれる協定で、地方政府がバスレーンや公共交通優先信号などの施設・設備を整備する代わりに、バス事業者はノンステップバスや低公害車の導入など一定のサービス改善を行うこと等を内容とする。

QPSは、2000年交通法第114条を根拠とし、バス事業者が協定の締結を拒否した場合、地方政府は、当該バス事業者がバスレーンや公共交通優先信号を使用することを拒否できる。

2007年8月、北部シェフィールド(North Sheffield)で最初のQPSが締結されたのを皮切りに、グラスゴー(Glasgow City Council)、ノッティンガム(Nottingham City Council)、バーミンガム(Centro and Birmingham City Council)などで導入されている。

大半が民営であるわが国のバス事業に対して公的な調整を実施するためには、規制強化ではなく、英国で導入されているQPSが有力な手段となりうるとの結論を得た。

QPSの実施上の課題、手続等について、わが国への導入を念頭に、英国の状況を今後さらに調査の予定である。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計3件)

山本雄吾、森田優己、蛭谷憲治、バス市場競争とバスターミナル・停留所 - 英国の状況から -、運輸政策研究、査読あり、第17巻第2号、2014年、pp.24-30

山本雄吾、森田優己、蛭谷憲治、英国バーミンガムにおける「バス法定品質協定(SQPS)」抄訳、Journal of the School of Liberal Arts (桜花学園大学学芸学部研究紀要) 査読なし、第5巻、2013年、pp.101-143

山本雄吾、森田優己、蛭谷憲治、バス事業規制区分のあり方 - 英国の規制区分を踏まえて -、運輸政策研究、査読あり、第15巻第2号、2012年、pp.32-41

[学会発表](計1件)

山本雄吾、森田優己、蛭谷憲治、英国の都市間バスにおける競争について - わが国のツアーバス・高速バス競争との比較 -、2013年、日本交通学会関西西部会

[図書](計 件)

[産業財産権]

○出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

山本 雄吾 (YAMAMOTO, Yugo)

名城大学・経済学部・教授

研究者番号: 20295158

### (2) 研究分担者

森田 優己 (MORITA, Masami)

桜花学園大学・学芸学部・教授

研究者番号: 50231642

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号: