



地域公共交通における“市場の失敗”現象への対応

齋藤 峻彦

概要 本論文は地域公共交通政策の策定理念や運用に関する内外格差が顕著であることの原因として、交通企業の自立採算原則を重視したわが国の伝統的な地域公共交通政策と地域公共交通に表れがちな“市場の失敗”現象への対応を重視した先進諸外国のそれとの格差に着目し、それぞれの得失について検討を加える。さらにわが国の地域公共交通における“市場の失敗”現象が地方都市だけでなく大都市圏にも表れるようになった近年の状況を諸例を用いて解説し、地方都市の都市づくり政策と連動した公共交通の再生あるいは大都市における快適通勤の実現など、地域公共交通政策の基本的課題に対応するには公と民の間の合理的な連携システムの構築が重要であることを論じる。

キーワード 自立採算原則, 市場の失敗, 快適通勤, 公共交通の再生, 公と民の連携

原稿受理日 2009年5月27日

Abstract This paper discusses the factors in Japan which induced a large inside-and-outside difference concerning local public transport policies in economically advanced countries. As compared with Japan, in which a self-supporting principle of transport companies has been regarded as most important even in the local public transport market that has various kinds of unprofitable businesses, most advanced foreign countries have had sufficient concerns about an effective correspondence to market failure phenomena arising in their local transport markets. However, recently in Japan, some kinds of problems for local public transport have begun to be unsolvable due to the conventional Japanese way of considering transport policy. The achievement of comfortable train commuting in metropolitan areas and the revitalization of public transport in local cities suffering from the blighted inner-city problem are a good example of problems which cannot be solved without public assistance for transport companies. It also necessitates private-and-public partnership for reaching their goals. The purpose of this paper is to clarify the subjects and the policy methods used by Japanese governmental policy for local public transport, related to the possibility of the phenomenon of market failure arising.

Key words self-supporting principle, market failure, comfortable train commutation, revitalisation of public transport, private-and-public partnership

はじめに

先進諸国の交通政策を眺めると、交通政策の基礎的な構造を表す部分において先進国に共通して観察される共通項のような領域が存在する。たとえば先進諸国において一般の道路や街路インフラはほとんど例外なく公共財として公的部門により提供される一方で、競争が支配的な交通サービス市場においては、程度の差はあれ、政府による経済的規制の軽減や撤廃が推進されてきた。航空管制については民営化の可能性に関する議論はあるものの、道路であれ鉄道であれ、ほとんどの社会において交通管制は交通システムの中で最も市場的供給になじみにくい性質を有する領域として位置づけられている。

一方、先進諸国の交通政策のなかで政策の中身やそれに関わる政策理念が国によって大きく異なるような領域も存在する。日本と日本以外の先進諸外国の格差が大きいという点に注目すれば、内外格差が最も顕著であるのは地域公共交通政策の領域であろう。内外格差は少しずつ狭められているとはいえ、大都市の通勤鉄道や地方都市鉄道のような地域公共輸送関連の交通政策に関してはむしろ日本が際立った個性を有し、先進諸外国との格差が目立つ交通政策領域となっている。このような内外格差をもたらした原因の1つとして、わが国の地域公共交通政策においては交通企業の自立採算原則が重要視される一方で、地域公共輸送において生じがちな“市場の失敗”現象に対する対応が十分に認知されてこなかったという事情を挙げることができる⁽¹⁾。

本論文では1～2節において、わが国の地域公共交通政策の特徴と内外の格差を生む要因について論じ、3～4節ではわが国の地域公共交通政策に起こっている最近の変化と今後の課題を、また5～6節においてはこうした政策課題の性格づけを“市場の失敗”現象を絡ませながら論じ、さらにわが国でも避けられなくなった市場の失敗現象への対応を公と民の連携一責任と費用分担関係一の構築を中心に論じる。

1. 地域公共交通政策における内外格差

わが国の地域公共交通政策の大きな特徴は、公共輸送を運営する交通企業の採算原則—その大半が企業の利潤獲得を前提とした commercialism の原則—が交通政策や交通投資

(1) 先進諸外国では交通政策における公的助成の要因に“市場の失敗”—平均費用逡減、外部性の要因など—を位置づけるのはごく一般的である。例えば Mallard & Glaister [2008] pp. 122-123.

計画の前提とされてきたことである。私企業の自立採算（self-supporting）原則と公企業の収支均等（breaking-even）原則のちがいはあるものの、運賃規制政策にしる不採算現象を救済するための公的助成政策にしる、わが国の地域公共交通政策が最も重視してきた政策の前提条件は地域輸送を行う交通企業の採算原則であった。一方、先進諸外国の地域公共輸送においては commercialism の原則にもとづく交通企業運営の事例がかなり少ないばかりか、交通政策においては企業の採算原則よりも公的負担政策の中身が重要な位置を占めてきた。

このような内外格差をもたらしている要因の1つとして、諸外国では地域公共輸送に携わる私企業の役割がわが国に比べ格段に小さいという事情がある。とくに大都市の通勤通学輸送を行う交通企業には、わが国の私鉄、JR 旅客、私営バスなどにあたる私企業はほとんど存在しない。私企業が公共輸送を行う場合でも、公共輸送の運営に関わる意思決定は政策当局が行い、外注や競争入札を通して私企業が一定の契約にもとづき公共輸送の運行にあたるようなケースが多くを占める。コンセッション方式²⁾も地域公共輸送への私企業の参入を想定するが、これもまた一定の交通政策のフレームの中で私企業が限定的な役割を果たす事例であり、純粋な going-concern である私企業の存在を交通政策の前提に据えるというわが国のような状況とは大きく異なる。

先進諸外国の地域公共輸送が以前から商業的な交通企業経営の埒外に置かれてきたかと言えばそうではない。交通企業の運営難の時代を経て地域公共輸送を行ってきた多くの私企業が公有化政策の対象とされ、今日のような産業組織の特徴をもつにいたったと見るほうが適切である。しかし近年、EU諸国を中心に、地域バス輸送等に対する需給調節型の参入規制を撤廃し、私企業の自由な市場参入を推進しようとする交通政策の事例が増えている。競争原理や競争的市場原理が機能する領域においては私企業の能力や市場機構の有効な作用をできるだけ生かそうとする考え方が地域公共交通政策において大きな影響力を持つようになったからである。

とはいえ、先進諸外国におけるこのような変化は地域公共交通政策の基本理念が日本型のそれに接近している現象を表すわけではない。日本では地域公共輸送を行う交通企業の採算原則が重視されるのに対し、諸外国では関係自治体（または複数の自治体にまたがる意思決定機構）が設定する交通政策の目標の達成度が重視される傾向がつよい。目標の中

(2) 地域公共輸送関連の concession 方式にはさまざまな形態があるが、例えば都市通勤鉄道の整備を民間企業に委ね（企業の選抜は競争入札など）、公的部門に譲渡するまでの一定期間、当該企業にインフラ保有と公共輸送の運営を任ず（BOT 方式）ような事例が代表的である。スペイン・マドリッド市の事例について詳しくは斎藤 [2007B] pp. 45-46 を参照せよ。

身は個々のケースで異なるけれども、共通項を探すとすれば、諸外国の地域公共交通政策において公共輸送が多面的に関係する“市場の失敗”現象に対応することが重視されているという言い方ができるであろう。例えば、大量の通勤輸送を行う都市の公共輸送はピーク需要に対応したサービス供給能力持つことを社会から求められ、効率性に優る供給施設能力の選択が不自由であるため、商業的な交通企業経営にはなじまないとするのが諸外国の共通認識となっている。

また日本では公共輸送の終夜運行を行う都市は皆無であるのに対し、諸外国の多くの都市では鉄道やバスの24時間運行が行われる。顕在需要の規模に照らせば公共輸送の終夜運行は市場の失敗に相当する可能性が高いものの、それにも関わらず終夜運行が選択されるのは、上記の意思決定機構を介し地域公共輸送に対し交通政策以外の何らかの政策的な位置づけが与えられることを反映している。社会政策（少数者のモビリティ確保）上の位置づけ、都市の競争力確保に関わる戦略的な位置づけ（国際ビジネス機能を支える機能）などが代表的であろう。

これに対し日本では三大都市圏の鉄道輸送人員（2005年度）の76%を私企業である私鉄とJR本州3社が賄っている。私企業化の途上にある東京地下鉄(株)の分を加えれば大都市鉄道輸送における私企業グループの輸送分担率は実に87%に達する。わが国の大きな特徴は、大都市公共輸送の多くを私企業が賄っているというだけでなく、大都市の鉄道輸送の大半を商業的な運営に委ねているという点にある。さらに大都市の鉄道輸送に関する日本の交通政策の成果が、1) 正確で高頻度の輸送サービス、2) 公的補助なしで実現される合理的な運賃水準⁽³⁾、3) 効率的な交通企業経営、である点に着目すれば、地域公共交通政策に関する内外格差はいっそう截然としたものとなる。

都市鉄道に限らず、日本の鉄道旅客輸送の多くが恵まれた市場条件の下にあるという状況は内外格差をもたらす原因としては最も重要な要素であろう。好市場条件と効率的かつ積極的な企業経営体質を組み合わせることによりわが国の大都市輸送において確固たる地歩を築いてきたのが大手私鉄や準大手私鉄と呼ばれる私鉄グループである。大手私鉄企業に代表される私鉄型の鉄道企業経営を筆者は「日本型鉄道経営」と呼び、その特徴については他の文献⁽⁴⁾において詳述したので小論では省略するが、都市や地域の公共輸送の運営

(3) “合理的”の表現は、競争市場における他の消費財との価格体系の中で都市鉄道の運賃が消費者に対してとくに高水準の印象を与えない状況を意味している。諸外国では運営費補助金の投入により公共交通運賃と価格体系の調整が行われるが、日本では一般的でない。ただし近年の日本では地方都市を中心に公的負担を前提に公共輸送の運賃抑制をはかる交通政策（100円バスなど）が各地に広がりを見せている。

(4) 斎藤 [1993] III章を参照せよ。

に携わってきた日本の私鉄企業の優秀性がわが国の交通政策や経済社会に与えた影響は決して小さくなかった。それは国鉄民営化後の JR 各社による経営改革の牽引役を果たしただけでなく、先進諸国の中に類例を見ない、わが国独自の地域公共交通政策の支持基盤を提供してきたからである。

2. 日本の地域公共交通政策の伝統的基盤

世界の先進国の中では特異ともいえる日本の地域公共交通政策の特徴をもたらしてきたのは、上述のように民間に多数の優秀な交通企業が存在したからであった。地域公共輸送に携わる交通企業に対し政府が伝統的な（自然独占規制タイプの）運賃料金規制を加えるというわが国の現行の交通政策の構造は、それだけで今日の先進国における交通政策の潮流から大きく外れていると言える。

もちろん、わが国の交通政策が全面的に世界の潮流から外れているわけではなく、地域公共輸送を行う鉄道輸送や地域バス輸送に対する伝統的な数量（需給調整）規制型の参入規制はすでに廃止され、市場退出規制も大幅に緩和された⁽⁵⁾。しかし、鉄道や乗合バスに対する運賃規制は存置され、上限運賃規制の導入など政策の運用面での規制緩和は導入されたものの、大手私鉄、JR 旅客会社、乗合バス企業に適用される運賃規制政策の本体は伝統的な自然独占型規制の様式をそのまま留めている。すなわち運賃認可の対象である基本運賃率は総括原価方式⁽⁶⁾にもとづいて算出され、営業費はヤードスティック競争の査定を受け、運賃改定手続きもほぼ自然独占時代のままの厳格さを残している。このような運賃規制政策は企業別運賃（運賃水準や制度）をもたらすけれども、それはわが国の地域公共政策の存立基盤が交通企業の採算原則に置かれていることを物語っている。

交通企業における採算原則の重視は、農村部など地方を中心に実施されてきた不採算輸送に対する政府の公的助成政策の特徴にもあてはまる。モータリゼーションによる大幅な乗客減に直面した農山村や地方都市の公共輸送に対し政府が公的助成政策を開始したのは地方中小私鉄が1965年度から、地域バス輸送が1972年度からであった。爾後、最近に至るまで不採算公共輸送に対するわが国の公的助成政策は何度かの制度変更を伴ったものの、その間政府が一貫して重視してきたのは交通企業の採算原則であり、不採算路線の存続に

(5) 旅客鉄道事業、乗合バス事業に対する規制緩和はそれぞれ2000年3月、02年2月に実施され、とくに退出規制は認可制から事前届出制（鉄道は1年前、バスは6カ月前）へと緩和された。

(6) 総括原価の算出方法として、大手私鉄・JR 旅客各社の場合はレートベース方式を用い、中小私鉄やバス企業の場合は費用積み上げ方式を用いるという相違がある。

関わる公的助成政策も補助対象や補助の要件を厳密に規定するという“特定補助”制度⁽⁷⁾を介して実施されてきた。そればかりか、公的補助財源の膨張抑制をはかるため、わが国では交通企業の内部補助の作動による不採算路線の存続に期待をかける傾向が観察された。

たとえば2000年度以前の過疎バス路線の存続に対する政府の公的助成制度（旧制度）においては当該バス企業の財務状況（赤字計上や低配当）および当該地域でバス輸送を行う企業数（企業統合の程度）が補助金の受給資格や補助金の交付額を左右する条件とされ、内部補助の作動や企業統合による内部補助の財源強化に期待が補助制度の中に組み入れられていた⁽⁸⁾。JR 旅客各社は今日でも多くの不採算路線を運営すると見られるが、それらの存続に関わる公的助成政策は存在しない。とくに私企業化され自立採算原則の下で経営を行う JR 本州3社の場合、不採算路線の運営が各社の内部補助によって支えられていると思われる現在の状況は交通政策の合理化・近代化の点で問題を残している。

地域公共輸送の不採算路線の存続政策については先進諸外国においても試行錯誤や紆余曲折の過程⁽⁹⁾があったものの、交通企業の内部補助に関しては一貫してこれを排除する方針が交通政策の前提条件とされるようになってすでに久しい。内部補助の排除は公共交通の競争力保持のためだけでなく、交通市場への参入条件であるオープンアクセス・ルールの公平規準にも関わる基本的要件として位置づけられているからである。不採算路線の存続政策においてすら公的助成を前提とした競争的参入（補助金をめぐる競争入札等）の政策手法が広く導入されている⁽¹⁰⁾。これに比べ、わが国における交通企業の採算性の重視は交通政策の経済的な存立基盤の点で古典的な性質を有し、依然として内部補助に対する政策理念が曖昧なままとなっている状況は自然独占時代の交通政策の名残りを表していると言える。

(7) 地域交通政策に関する権限・責務の地方委譲—地域化—政策は、地域交通に関連した中央政府補助金を中央政府が定めた特定の用途に限定した特定補助方式から、中央政府補助金の配分を地方政府の裁量に委ねるという一般補助方式への転換を伴うのが普通である。特定補助方式と一般補助方式の比較については斎藤 [1996] pp. 227-229。

(8) 過疎バス補助を大半を占めた第二種生活路線補助（1972～2000年度）の補助要件は、バス会社の赤字計上・低い株式配当率とされ、さらに車両購入費補助および運営費補助に関しては、全国を89ブロックに分けブロックごとのバス企業数の多寡に応じて補助率を変えるという差別型の公的補助が実施された。わが国の不採算公共交通政策の経緯と課題については斎藤 [2005] を参照せよ。

(9) 公的補助政策の積極的な展開は交通企業における経営非効率や意欲低下の問題をもたらし、その後の競争的参入（入札制等）の導入政策につながった。寺田一薫 [2002] pp. 70-74、斎藤 [2005] pp. 7-9。

(10) 最先端をゆく英国における政策的経緯、政策の経済理論的検討、制度の展開（改善）過程などについて寺田一薫 [2002] 第2部、3～4章、田邊勝巳・加藤浩徳 [2000]、田邊勝巳 [2000] を参照せよ。

3. 政策モデルにおける大都市型と地方型の二分構造

交通企業経営における採算原則の重視はそれ自体が交通企業の経営効率性を改善させる動機づけを含むことから、地域公共輸送に携わる優良な交通企業を日本全国に輩出する点で効果があった。ヤードスティック競争を組み込んだ運賃規制の手法⁽¹⁾も交通企業の経営効率化努力を促進させる要因として作用した。そのような実績に欠ける先進諸外国においては、公共輸送の運営企業を選別する手段として競争入札制を導入したり、あるいは既存の運営企業の経営効率性や輸送業績をチェックする評価・点検（監視）制度の強化や精密化が地域公共交通政策の重要な部分を占めている。とはいえ、地域公共輸送に携わる日本の交通企業がいかに優良とはいえ、それらの多くが公共輸送の供給面における不採算現象に直面するようになったことは事実である。わが国の交通政策上の問題点は、地域公共輸送に関わる不採算要因が以前に比べ多様化しかつ複雑な性質をもつようになったため、従来の採算原則重視の政策フレームの中に収まりにくい交通政策上の課題が大きく増加したという点である。

鉄道や地域バス輸送を対象とするわが国の地域公共交通政策は、単純化すれば、つい近年まで大都市型と地方型の政策モデルからなる二分構造の特徴を有していた。

大都市型の政策モデルは、大量高密度輸送市場を背景に独占的要素を有する交通企業に対して伝統的な経済的規制を課す一方で、社会が必要とする輸送力増強や新線建設など大規模な投資行動が企業の採算性に抵触するような状況に対しては公的助成政策を講じることにより企業の投資行動を誘導するという政策モデルである。乗客離れが進み、多くの交通企業が需要減に伴う運営難や財政難に直面している地方部においても交通企業の採算原則を前提に経済的規制が加えられ、必要に応じて設備の近代化や不採算輸送の存続に関わる公的助成が実施された。地方輸送を行う不採算鉄道輸送の廃止や交通企業の合併統合例は少なくなかったものの、地域に根付いた長い歴史を有する交通企業の多くが今日でもローカルな公共輸送に携わっているという点に、わが国の地域公共交通政策の特色を見いだすことができる。

上述のように、大都市型の政策モデルにおいて政府は総括原価主義にもとづく厳格な運

(1) 運営費の査定に用いられるヤードスティック方式の下で、鉄道の適正原価は各社の実績原価の回帰分析を通して大手私鉄、JR、地下鉄の3グループ別に算出され、バスの場合はブロック別平均原価を標準（適正）原価としている。鉄道の場合、実績原価<適正原価である場合は差額の半分はプロフィット・シェアリングの対象とされ利用者に還元される。

賃規制を行うかたわら、採算性ととの両立や開発利益を見込むことが困難な地下鉄や大規模な公的住宅地を結ぶ鉄道新線の整備に対して資本（建設）費補助を行ってきた。ただ私鉄やJR各社など私鉄系が行う設備投資は公的助成の適用外とされたため、大都市の鉄道システム形成が順調に行われる部分とそうでない部分との格差が生まれた。後者の例として、関西圏における私鉄幹線の都心部における路線延伸の遅れ（都市鉄道の路線網に重大なミッシングリンクが生まれた⁽²⁾）や東京圏における私鉄近郊路線の輸送力整備の遅れ（詰め込み輸送だけでなく列車同士の混雑が引き起こす速達性の低下を招いた）などの事例を挙げることができる。このような例は、都市鉄道における輸送力の整備投資が必ずしも投資計画の社会的経済的評価にもとづく優先順位に即して実施されてきたのではなく、交通企業の経営形態のような副次的な指標により大きな影響を受けてきたことを物語っている。

地方の政策モデルにおいても大都市の場合と同様、鉄道・バス運賃に対する運賃規制が加えられる一方で、地方中小私鉄の場合は設備の近代化（取替えや省力化、踏切近代化）投資が公的助成の対象とされ、地域バスの場合は一定要件を充たす不採算路線の存続に関して車両購入費と運営費に対する公的助成が実施されてきた。ただし、規制と補助を二本柱とするこのような両にらみ型の交通政策は地方部の公共輸送の将来をどう展望するかという政策理念づくりに関しては中立的とならざるを得ず、公共輸送の活性化とか再生といった政策目標を打ち出すことには不向きな性質であった。例えば採算性を要件とする運賃規制の継続は需要縮小に伴う公共交通運賃の高水準化現象を招く原因となり、それが再び乗客離れを加速するという悪循環をもたらした。とりわけ数量（需給調整）規制が廃止される以前においては、鉄道にしるバス輸送にしる、不採算路線の存続に関して企業の採算原則とは別の視角にもとづく効果的な対策を講じる余地はきわめて狭小であった。

4. 二分構造の変化と市場の失敗現象への対応

近年の日本では地域公共交通政策に関する上述の二分構造が徐々に崩され、大都市型と地方型の間で政策モデルに関する新領域が形成されつつある。変化を生んだ原因の1つは、京阪神圏や名古屋圏の都市輸送を行う鉄道企業の経営環境が1990年代以降長期にわたり悪化し続け⁽³⁾、これら2つの大都市圏における従来の大都市型政策モデルの有効性が低

(2) その理由や最近のミッシングリンクの状況については斎藤 [2009] pp. 5-7 を参照せよ。

(3) 1991～2005年度の15年間に京阪神圏の鉄道輸送人員は9%減少し、とくに大手私鉄5社の輸送人員は25%減という大幅な減少となった。同時期の東京圏における鉄道輸送人員は3%増加した。

下したという点である。いま1つの原因は、鉄道・バス輸送に対する数量規制の廃止および退出規制の緩和が実施され、さらに地方都市における中心市街地の衰退化現象が顕著になったことから、公共輸送の再生や新しい公共輸送システムの導入に積極的に取り組もうとする地方自治体が全国各地に表れるようになった現象である。

これら2つの原因は相互に独立的であるが、交通企業の採算原則から一步脱却した新種の地域公共交通政策モデルの導入を必要としている点で共通性を有している。さらに両者は、わが国の地域交通政策が十分に認識してこなかった市場の失敗現象につよい関わりを有している点に注意しなければならない。

京阪神圏や名古屋圏の鉄道輸送が当面している問題は、長期的な需要規模の低落現象を背景に従来の大都市型政策モデルの立脚基盤が弱体化したという点である。既存型の政策モデルはいわば“右肩上がり”の政策モデルの特徴を有し、鉄道企業の採算条件を充足しながら輸送サービスを質量両面で漸進的に改善していくというのが政策モデルの基本理念であった。しかし両大都市圏ではこの種の右肩上がりの政策モデルを支える基盤が弱体化したため、快適通勤をめざす輸送力整備投資はおろか、バリアフリー対策やホームドア整備など小ぶりの設備投資の場合ですら、採算性との両立の困難性に直面するようになった。この種の困難性は、公共交通離れの抑制やマクロ経済的な価格体系との整合などの点から鉄道運賃の上方改定が困難に直面しているという状況により増幅されている。

両大都市圏が当面している昨今の状況は地方都市輸送を行う私鉄各社が以前から当面してきた問題と構造的に類似している。例えば、1日1kmあたり平均輸送密度3,000~7,000人程度の市場条件の下で鉄道輸送を行う地方中小私鉄の事例に即して言えば、私鉄企業の大半は効率的経営に徹することにより堅調な鉄道運営を維持しているものの、その多くはサービス改善投資を行う余力に乏しく、さりとて企業財政の改善を運賃改定に求めることも困難という状況に直面している⁽⁴⁾。平均輸送密度が3,000人を下回ると、商業的な鉄道経営の基盤は一挙に弱体化し、鉄道輸送の継続を社会が求める場合は公的支援や存続のための新しいスキームの策定の必要性が高くなる。

両大都市圏の鉄道企業および地方中小私鉄に見られる以上の2つのケースは、鉄道企業の財政制約の下で社会が求めるサービスの品質改善や施設の更新に関わる投資を実現させることが困難となっている状況を表している。大都市部では運賃改定により設備投資の資金を獲得する可能性は残されるものの、価格体系に対する配慮を欠く運賃改定は公共輸送

(4) 2005年度のデータにもとづく。平均輸送密度に関するこれらの指標の意味や地方中小私鉄の経営問題、交通政策上の課題などについて、詳しくは斎藤 [2007A] を参照せよ。

サービスの競争力を削ぎ、長期的には公共交通システムのサステナビリティを損なう原因となりうる。鉄道輸送の改善や更新に関わるこれらの投資活動はむしろ経済学で言う市場の失敗現象に該当すると判断し、交通政策として適切な解決策を講じることが必要である。

ただし市場の失敗現象を過大に解釈してはならない。上述の平均輸送密度3,000人/km・日未満の鉄道輸送のような事例は、地域公共交通政策の二分構造に従えば、地方型政策モデルに入れるべき典型的な事例である。すなわち、鉄道需要規模が小さいため運営難問題を避けることがむずかしく、サービスの存続には公的助成など何らかの外部支援を講じることが不可避とされるケースである。しかしながら、鉄道輸送を費用節約効果の大きいバス輸送に転換することが可能な場合は、代替的な公共輸送の利用可能性を想定できるため、鉄道輸送の不採算は必ずしも市場の失敗現象とはならない。むしろ供給費用の性質から理論上の市場の失敗には該当しにくいものの、市場の失敗に類する現象は過疎地を中心とする地域バス輸送市場において表れる傾向が強い⁽¹⁵⁾。ただし注意すべきは、低輸送密度の不採算鉄道輸送や低乗客密度の不採算バス路線の問題を安易に市場の失敗現象に絡めて議論すると、かえって問題解決の本質を誤らせる原因になりかねないという点である。運賃収入が運営の直接費を下回るような純粋不採算サービスの存続問題はソーシャル・ミニマム政策のような国民（住民）生活の最小限の品質保持に関わる視点あるいは分配政策の視点を取り入れて議論することが適切であり、クラブ財型の価格制度の導入から無料バス運行のような地方公共財的な供給方式にいたるまで、公共輸送の存続手法に関わる選択肢は比較的豊富である。

5. 市場の失敗現象に相当する3つの政策課題

地域公共輸送において生じうる市場の失敗現象の必要条件を平均費用逓減、十分条件を代替財の欠如（供給面における独占性）とすれば、以下のような3つの可能性を想定できる。

- ① 大都市通勤輸送における大規模な輸送力整備
- ② 地方都市における新しい都市鉄道の導入または大規模なシステム改善
- ③ バス転換が不相当と判断される場合（後述）の不採算鉄道輸送の存続

(15) バス事業の生産関数に関する実証的研究の多くが平均費用逓増を結論づけるものの、過疎バス路線のように市場需要規模が著しく小さい場合には少量の乗客離れにより乗客単位あたり費用が増大し不採算化の原因となる現象が生じる。これは産出量の少ない平均費用の逓減局面において生じる現象であり、交通政策の議論においては市場の失敗に類する現象として見ることができる。

わが国の大都市型の政策モデルがこれまで市場の失敗に相当する政策課題にうまく対応してきたのは 1) 公営・第三セクターなどが行う地下鉄・NT鉄道等の整備に対して公的助成を行う一方、これらの鉄道事業運営に関わる採算原則の独立性を確保したこと、2) 私鉄・JR系鉄道企業のピーク対応投資に関しては公的助成に代わる間接的な公的支援や投資誘導政策⁽⁶⁾が措置されてきたこと、3) ピーク時を中心とした詰め込み混雑を伴う大量高密度輸送の実現により企業の借入金の償還が順調に進み投資リスクの軽減効果もたらされたこと、の3つの要因に負うところが大きい。しかし、市場の失敗現象を防止する機能において効力の高かった3)の要因は、上述のように大阪圏や名古屋圏においてすでに弱体化し、さらに東京圏においても右肩上がりの需要に対する悲観的な見通しから私鉄・JR系の鉄道企業が大規模な輸送力増強投資を実行することは容易でなくなった。しかし、鉄道需要の減少が原因であれ大規模な輸送力整備によるのであれ、大都市のピーク時の鉄道輸送を快適通勤に近づけるとい目標自体が大都市の公共輸送における市場の失敗現象を呼び寄せる要因を意味する点を理解しなければならない。

地域輸送を行う鉄道輸送の場合と同様、光熱・水道等の生活関連サービスにおいてもピーク時混雑に伴うサービスの品質低下・電圧や水圧の低下の問題が生じる。代替財が十分でないという理由から、これらの生活関連サービスについても供給者がピーク需要対応のための大規模な設備投資を求められる可能性が高い。ただし光熱・水道事業においては二部料金制の価格設定を通じて企業の採算性が確保されるのが一般的である。周知のように、平均費用逓減の世界において生じがちな市場の失敗現象を防止する方法として完全配賦費用にもとづく二部料金制の導入が有効とされる。さらにピークロード・プライシングの導入も投資リスクを低減させる点で効力を発揮する。同じ平均費用逓減型の供給者の中で交通関係の供給者が市場の失敗現象に当面しやすいのは、公共輸送においては供給者と需要者グループ間の“閉じた”関係を作ることが技術的にむずかしく、二部料金型の価格制度を導入することが困難だからという見方が成立つ。

二部料金制度に代わりうるのはラムゼイ価格型の差別価格形成であろうが、それによって企業の採算性が充足される可能性は独占市場の保有の程度に左右されるという自己撞着に陥る。むしろ競争的価格に近づければ近づけるほど交通インフラの設備投資がもたらす利用者便益の一部は外部経済効果として第三者に転移しやすい性質をもつと考えれば、この種の外部経済効果については一技術的外部経済効果を含め一交通投資に対する公的負担

(6) 旧・日本鉄道建設公団（現・鉄道・運輸機構）に建設工事を委託する場合に適用される政府の利子補給制度、政府系金融機関（現在は政策投資銀行）による低利の融資制度、将来投資の資金調達を運賃収入で前受けする制度（特特制度）、各種の税の減免措置、などである。

の合理性を裏付ける経済学的な論拠として位置づけるほうが適切であろう。

一方、地方都市の場合、新しい交通システムの導入や大規模な公共交通の改善施策は中心市街地の活性化や地域生活環境の改善といった都市政策との緊密な関係の下で実施される場合が少なくない。公共輸送が活発であることとコンパクトシティと呼ばれる中心市街地が元気な高密度都市構造との間にはつよい因果関係がはたらくことがわが国でも広く理解されるようになったためである¹⁷⁾。三大都市圏や地方中枢都市はもちろん、地方中核都市の中にも古くから公共輸送が活発で、新車両の導入や駅施設の改良など積極的な設備投資を行ってきた都市の事例が存在する。バス輸送が活発な都市を含め、こうした地方都市の多くは昔ながらの活気のある中心市街地を保有している¹⁸⁾。他方、すでに公共輸送の乗客離れが進み中心市街地の衰退現象に悩んでいる都市の中には、これらの地方都市をモデルとして公共輸送と中心市街地の再生プロジェクトに取り組む都市が表れはじめ、その数は徐々に増加している。

とはいえ、路面鉄軌道など新規の公共交通システムを導入する場合はもちろん、既存の鉄道を存続させ輸送サービスの充実をはかろうとする場合においても、これらの公共輸送改善施策の推進と交通企業の採算性は非両立の関係に立つ可能性が高い。採算性の要件から高水準の運賃設定を行えば、公共輸送の再生プロジェクトの効力は大きく減退してしまう。このような政策実現領域もまた市場の失敗現象に該当する可能性が高いと見て交通企業と地方自治体の連携や協力関係を築き、交通政策の目標達成に向かい戦略的な政策スキームを構築することが必要とされる。

そのほか、鉄道離れが進み交通企業側がコストの安いバス転換を希望するものの、通勤通学輸送対応などの点でバス転換が困難とされるような場合の鉄道存続策も市場の失敗現象の1ケースに該当すると考えてよい。この場合、バス転換を妨げる直接的な要因は平均費用逓減型の鉄道と平均費用逓増型のバスという2種類の交通手段の間に存在する“交通ギャップ”と呼ばれる技術的経済的な空白領域である。しかし、交通ギャップを発生させる要因の1つが鉄道輸送の採算性という点にある以上、ギャップを埋めるために必要となる鉄道の存続政策には公的支援スキームや鉄道運営事業と鉄道インフラ事業の分離（上下分離）など、公と民の責任分担（費用分担）体制の策定に関わる新しい政策スキームの構

(17) 代表的文献として北村隆一〔2004〕（とくに8章）。欧米では1960年代からこの問題に関する論争が繰り広げられた。代表的文献として Meyer J. R.〔1965〕（マイヤー他、井上孝訳〔1970〕）。

(18) 松山市、長崎市、金沢市、鹿児島市、浜松市などの事例がよく知られる。また最近の富山市のように、コンパクトシティづくりと中心市街地の再生をめざし公共交通システムの抜本的な再構築に取り組む地方都市も表れ、同市のLRT導入や公共交通運賃政策に関わる財源スキームづくりは地域公共交通の活性化・再生に関わる政府政策の新展開（2007年度以降）にも少なからぬ影響を与えた。

築が不可欠とされる。

6. 新しい動きと取り組むべき課題

通勤通学輸送を行う地域公共輸送にはピーク需要対応の輸送力整備に関わる交通政策課題が絡み、さらに人々の日常生活に密着した輸送を行うため、運賃政策もさまざまな政治的・行政的な関心の下に置かれやすい。その点に配慮すれば、日本の地域公共輸送の大きな部分が私鉄などの私企業に委ねられ、またそうでなくとも企業の採算原則を重視した地域公共交通政策が今日まで継続されてきたことは特筆に値すると言っていい。一方、先進諸外国の地域公共交通政策においては公的負担に裏付けられた詰め込み混雑のないピーク輸送力の整備、および高率の運営費補助や各種の公的補填により裏打ちされた政策的な運賃水準や運賃制度の実践が重視されてきた。小論の論法に従えば、諸外国の交通政策は高品質の地域公共輸送の実現という目標達成において生じがちな市場の失敗現象に対する認識に即した性質を持つものと言える。

半面、諸外国においては日本の地域公共輸送に見られる効率的で優秀な交通企業経営とは全く反対の現象、すなわち交通事業運営における X-非効率現象や補助金に使われる公的財源の浪費問題に悩まされてきた。今日、EU諸国はEU共通交通政策に即して地域公共輸送の運営に関する効率性の点検・監視システムの精密化や品質基準の充足に関わる賞罰制度を導入し、また列車運行事業の市場参入にさいしてはオープンアクセス・ルールの下で補助金入札制などを導入し、優秀で意欲のある交通企業の選抜を行うための競争システムの構築を推進している¹⁹⁾。

これとは対照的にわが国が当面している問題は、従来の政策フレームや手法では十分対応できなくなった地域公共輸送上の課題に取り組むための新たな政策手法を考えることである。大規模投資を必要とする大都市における快適通勤の実現や地方都市における公共交通システムの再生、さらに公共輸送へのモーダルシフトを狙った運賃政策などはいずれも従来型の採算性重視の政策フレームの下では十分な対応が困難な政策課題である。これらの課題に取り組むには、それぞれのテーマに従って市場（企業と乗客）の対応能力とそれを補完するための外部（市場外）能力を結合させ、両者間の合理的な責任・費用分担シス

¹⁹⁾ ただし競争的参入政策がすべて成功しているわけではない。英国の地域バス輸送の例でいえば、競争的参入政策を採用しなかったロンドン都市圏と中央政府に従って競争的参入政策を採用した非ロンドン圏との比較分析を行った Preston の研究によれば、公的補助・補填比率の低下という指標以外の指標（運賃水準、サービス産出量、乗客数、運営費）においてロンドン都市圏のほうが大きな政策成果をもたらしたとしている。Preston, J. [2003] pp. 163-167

テムを構築することが欠かせない。

21世紀初頭に行われた規制緩和政策を背景に、今日のわが国では公と民の連携・協力体制の下で地域公共輸送の活性化に取り組もうとするさまざまな政策スキームづくりが全国各地で進み、従来の方式の下では市場の失敗に陥る可能性が高かった政策課題を中心に地域公共交通政策に関する新しい領域が形成されつつある。とくに鉄道の上下分離政策の導入とその広がり、従来の政策手法では十分対応できなかった地域公共交通政策の空白領域を埋める点で効力を発揮し、政策手法としての社会的信頼を高めつつある²⁰⁾。上下分離政策には該当しないものの、新しい鉄軌道の整備プロジェクトや不採算鉄道輸送の地元企業への委譲に際してインフラ費用に関する公的負担スキームづくりを進める事例が各地で増加し、国がこれを支援するための新たな公的支援制度を整備するという従来はあまり見られなかった地方主導による公的支援システムづくりの流れも生じつつある²¹⁾。わが国では以前から専門家や関係者の間で地域交通政策に関する意思決定の地方分権化—地域化—を求める声がつよかったが、一連の規制緩和政策を契機に地元中心の積極的な取り組みが開始されたことは、ローカルな政策理念や政策フレームと整合的な地域公共輸送の再生や高品質化への取り組みを誘導し活発化するという点で望ましい現象であると言える。

ただし地域公共輸送の充実をはかるには単独の自治体の努力だけでは十分これに対応できない場合も多い。公共輸送をはじめ地域の交通政策上の課題が複数の自治体にまたがる場合は自治体の境界を越えた広域的な取り組みが必要となる。それには交通政策や交通計画に関する権限や責務を付与することにより確固たる政策目標を策定し、さらに目標実現のための効率的、効果的な方策を講じるための広域的な意思決定機構の構築が必要とされよう。地域公共輸送に対する公的支援システムの拡充は、各種公的助成の受け手であると同時にその配分を決定し、同時に自らも公的支援の財源を調達する権限と能力を持った意思決定機構の存在を地方側に求めることになる。交通政策はまた環境問題、住宅問題、福祉政策、廃棄物対策など当該地域における各種の地域公共政策と密接に関わるため、こ

²⁰⁾ 鉄道の上下分離政策のパラエティとその政策的意義および上下分離政策と市場の失敗現象との関連づけに関しては齋藤 [2002]、齋藤 [2005] を参照せよ。なお、世界諸国における鉄道の上下分離政策を総合的に研究した Nash, C. A. [2006]、Nash, C. A. et al. [2007] と比較すれば、鉄道輸送の再生（自立）および競争原理の導入（鉄道インフラに対するオープンアクセス・ルール）を目的とする EU 諸国などの鉄道の上下分離政策に比べ、日本の上下分離政策の多くが鉄道整備計画の事業化を果たすべく投資費用の分担・投資リスクの分散を目的に導入されている状況は世界的に見て珍しい現象であるといえる。

²¹⁾ 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（2007年10月施行）は、LRT 整備やオムニバスタウンの推進など地方自治体が行う公共輸送再生計画に対する国の支援を定めた法律で、例えば LRT 整備の場合、公有民営型の上下分離方式の導入を前提に国と地方が公的支援の連携を行うことを定めている。

の種の広域的な意思決定機構を交通以外の各種公共政策を広く管轄する組織体として想定することも現実的でもある。わが国では地域輸送に関わる鉄道やバスの運賃は国の運賃規制の対象とされているため、地域公共交通政策を仕切る権限の地方分権化が進めば運賃政策に関する国と地方の機能分担にも変化が生じることが予想できる。

参 考 文 献

- [1] 北村隆一（編著）[2004]『鉄道でまちづくり』学芸出版社，2004年3月
- [2] Mallard, G. and Glaister, S., [2008] *Transport Economics: Theory, Application and Policy*, Palgrave Macmillan, 2008
- [3] Meyer, J. R., Kain J. F., Wohl M., [1965] *The Urban Transportation Problem*, Harvard Univ. Press, 1965（マイヤー他共著，井上孝訳『都市交通の分析』1970年7月，鹿島出版会，1970年7月）
- [4] Nash, C. A. [2006] ‘Europe: Alternative models for restructuring’, *Competition in the Railway Industry- An International Comparative Analysis*, (ed. by Gomez-Ibanez, J. A. et al.) Edward Elgar, 2006
- [5] Nash, C. A. and Rivera-Trujillo, C. [2007] ‘Rail Reform in Europe: Issues and Research Needs,’ *Institutions and Sustainable Transport: Regulatory Reform in Advanced Economies*, (ed. by Rietveld, P. et al.) Edward Elgar, 2007
- [6] Preston, J. [2003] ‘A “Thoroughbred” in the Marking? -The Bus Industry under Labour’, *A New Deal for Transport? -The UK’s struggle with the sustainable transport agenda* (ed. by Docherty, I. et al.) Blackwell publishing, 2003
- [7] 斎藤峻彦 [2009] 「都市鉄道体系の高度化・成熟化に向けての政策課題」『みんてつ』No. 30, 日本民営鉄道協会, 2009年4月
- [8] 斎藤峻彦 [2007A] 「地方中核都市の鉄道輸送に関わる政策課題」『運輸と経済』67巻11号, 運輸調査局, 2007年11月
- [9] 斎藤峻彦 [2007B] 「マドリッド運輸地域コンソルシオの機能と政策—Consortio Regional de Madrid (CRTM) の訪問調査—」『第5回海外交通事情視察・調査』関西鉄道協会 都市交通研究所, 2007年2月
- [10] 斎藤峻彦 [2005] 「不採算公共交通政策の経緯と課題」『関西大学商学論集』50巻3・4号, 関西大学商学会, 2005年10月
- [11] 斎藤峻彦 [2002] 「上下分離政策の市場的背景と政策的意義」『成城大学経済研究』第158号, 成城大学経済学会, 2002年11月
- [12] 斎藤峻彦 [2001] 「鉄道の上下分離政策とインフラ使用料問題」『現代経済学の展望と課題』近畿大学大学院経済学研究科, 2001年3月
- [13] 斎藤峻彦 [1996] 『交通市場政策の構造』（3版）, 中央経済社, 1996年12月
- [14] 斎藤峻彦 [1993] 『私鉄産業—日本型鉄道経営の展開—』晃洋書房, 1993年12月
- [15] 田邊勝巳 [2000] 「英国バス市場における入札制度と契約」『交通学研究2000年研究年報』日本交通学会, 2001年3月
- [16] 田邊勝巳・加藤浩徳 [2000] 「英国における最近の地域バス政策と入札制度の実状」『運輸政策研究』Vol. 3-3 (No. 010), 運輸政策研究機構, 2000年10月
- [17] 寺田一薫 [2002] 『バス産業の規制緩和』日本評論社, 2002年1月