



バス事業規制緩和後の10年

— 需給調整廃止政策の評価に向けて —

高 橋 愛 典

概要 日本における乗合バス事業の規制緩和（需給調整条項の廃止）は、2002年に実施され、まもなく10年が経過しようとしている。本稿は、規制緩和政策の評価の機が熟していることを受けて、日本のバス市場およびバス交通政策が規制緩和後に見せた展開を総括し、規制緩和政策を評価するための方向性を整理する。本稿ではまず、規制緩和前からのバス市場の経緯をたどり、規制制度の変化を概説した上で、その影響を基礎的なデータを中心に検討する。

Abstract The aim of this paper is to qualitatively analyze the changes in the structure of the Japanese bus market in these ten years under deregulated environment. We first review the structure of Japanese bus market until 1990s, under the regulation called “demand-supply balancing.” Secondly we survey the debate over and the main contents of the deregulation policy implemented in 2002. Next we examine the consequences brought by the deregulation, with a particular focus on new entries and competition. We indicate that, in effect, there has been little change in the structure of Japanese bus market so far. In conclusion, we consider why this happens from the viewpoint of institutional changes, in preparation for quantitative analyses.

キーワード バス市場, 規制緩和, 需給調整廃止, 道路運送法の再改正

原稿受理日 2011年3月15日

1. はじめに

日本における乗合バス事業の規制緩和は、2002年2月に実施され、早くも10年が経とうとしている。イギリスでは、1980年代前半から域内バス（local bus）の規制緩和が議論され⁽¹⁾、86年から87年にかけて実行に移された。そのおよそ10年後に、規制緩和政策の評価が学界の話題となったことを考えると⁽²⁾、日本でも規制緩和政策を評価する機が熟しつつあるといえる。

そこで本稿では、日本のバス市場およびバス交通政策が規制緩和後の約10年間に見せた展開を総括し、規制緩和政策を評価するための方向性を検討する。もっとも、日本の「規制緩和」とイギリスの“deregulation”では、実施前の前提条件（市場構造等）が異なる上、その政策内容にも相違があると考えられる。データの入手可能性といった問題から、定量的評価や、これに基づく厳密な国際比較は、現時点では難しい。本稿は、これから定量的評価が進む可能性を見据えつつも、基礎的なデータに基づいて制度変更の効果を検討するといった、定性的な分析を中心とする。なお、本稿では乗合バスの中でも、イギリスの域内バスに相当する、地域交通（生活交通、日常交通）としての乗合バスサービスに焦点を絞る⁽³⁾。ただし、いわゆる「高速バス」（イギリスで言う都市間急行バスに相当する、長距離の乗合バスサービス）も、乗合バス的一种として同時に規制緩和されたことから、必要に応じて触れることとする。

本稿の構成は以下のとおりである。2.では、規制緩和までのバス市場の動向を簡単に振り返り、規制緩和当初に予期されていた市場構造を概観する。3.では、規制緩和政策の主要内容を、2002年の需給調整廃止と、2006年の道路運送法再改正に分けて検討する。4.では、規制緩和後の市場構造の変化を全国レベルのデータと個別市場の動向から概説する。5.では、本稿の議論を踏まえて、乗合バス事業の規制緩和以降の約10年間を総括し、今後の課題を指摘する。

(1) イギリスの域内バスとは、最低乗車距離が15マイル以下のバスサービスを指しており、都市間急行バス（coach）を含まない。なお、域内バスの規制緩和において、ロンドンには例外とされ、入札制が導入された。また、都市間急行バスの規制緩和は、域内バスに先駆けて1980年に実施された。

(2) 例として、Mackie, Preston and Nash [1995], Mackie and Preston [1996], White [1997]がある。これらを含めて日本語で評価およびそれをめぐる論争をサーベイした研究として、寺田 [2002] 第4章、松澤 [2005]がある。

(3) 地域交通とは、「日常生活圏（一日生活圏）の範囲内で行われる交通」（斎藤 [1991] p.281, 高橋 [2006] p.1）を指すものとする。

2. 規制緩和までのバス市場

本節では、日本のバス市場が規制緩和までに見せた状況の変化を、高橋 [2006]（主に第2章）を再論する形で辿り、規制緩和の背景を検討する。

2.1 日本の乗合バス市場のライフサイクル

高橋 [2006] は、日本の乗合バス市場が持つ100年の歴史を主に規制制度から時代区分し、表1のように5つの段階にまとめている。中でも、第二次世界大戦後から、2002年の規制緩和までの市場の歴史を概観しておきたい。この時期は表1にもあるように、「復興・成熟期」と「需要後退期」に分けて考えることができる。

表1 日本における乗合バス市場の諸段階

時代区分	規制制度	市場の動向
導入期 1903～33年	地方警察による取締り 内務省自動車取締令（1919） 後追いの・交通安全上の規制 監督権を鉄道省へ集約（1927）	バス車両の輸入、バス事業の開始 事業者の増加と原子的競争 系統別の免許…一路線に複数の事業者が存在
潜在的成長期 1933～51年	自動車交通事業法（1933）	一路線一営業の原則の普及 事業者間の自主的統合 公営（都市部）・国営バスの参入 東京・大阪での戦時交通調整（1938～） 全国での事業者統合（1942～）
	道路運送法（旧法，1948）	戦後の市場再々編
復興・成熟期 1951～70年	道路運送法（1951）	需給調整の明文化 需要の増加にもかかわらず、事業者数に変化なし
需要後退期 1970～2002年	道路運送法の枠組みに変化なし	需要後退の開始・深刻化 国庫補助・コミュニティバスの登場
規制緩和期 2002年～	需給調整条項廃止（2002）	

※高橋 [2006] p.41 を一部修正。

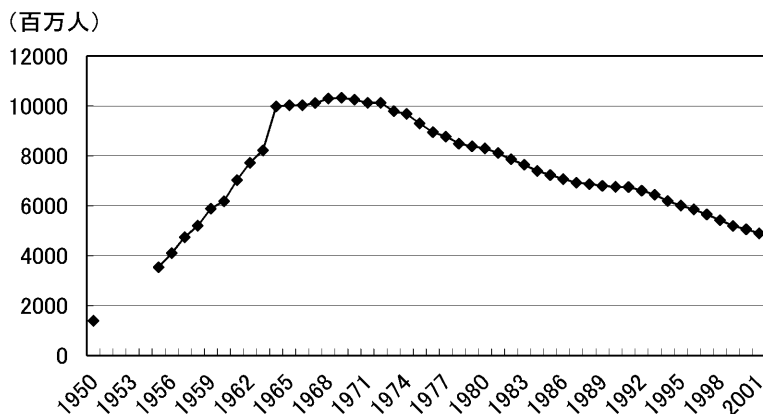
復興・成熟期は、自家用乗用車の普及は進んでおらず、比較的近距离の移動さえも公共交通に依拠していた時期である。バス交通の発展が、日本経済の復興・成長の一部を支えていたといっても過言ではないであろう。この時期のバス市場は、1951年の道路運送法の規制の下に置かれた。その根幹にあるのが需給調整条項である。ここでは、バス事業に免

許制が適用され、路線単位でも一路線一営業の原則が守られた。それゆえ、バス市場全体の需要が増えていたにもかかわらず、各地で地域独占的な営業区域を持つ既存事業者がこれに対応することとなり、新規参入が許可されることはごく稀であった⁽⁴⁾。地域によっては、戦中および戦後すぐの事業者統合・解体や新規参入を反映し、事業者間の直接競争も見られたが、全国的に見ればあくまでも例外であった。その経験が全国的に知られ、共有されることは少なかった（高橋 [2006] pp.50-51）。

需要後退期は、乗合バスが輸送分担率において人員・人キロとも自家用車に逆転されて以降の時期である。その背景には当然のことながら、自家用乗用車の普及（いわゆるモータリゼーション）があった。もっとも、道路運送法の枠組みはそのままであり、新規参入は原則として認められず、事業者数に代表される市場構造は固定的であった。

2.2 データから見るバス市場の動向

こうした市場の動向を、簡単なデータを用いて見ておきたい。図1は、市場の動向を需要側から概観するものとして、戦後におけるバス輸送人員の推移を示したものである。輸送人員は1960年代後半（正確には1969年）をピークとし、1970年代に入ると減少傾向を辿るようになった。規制緩和直前の2001年の時点で、輸送人員はピークの年代と比べ、文字通り半減している。

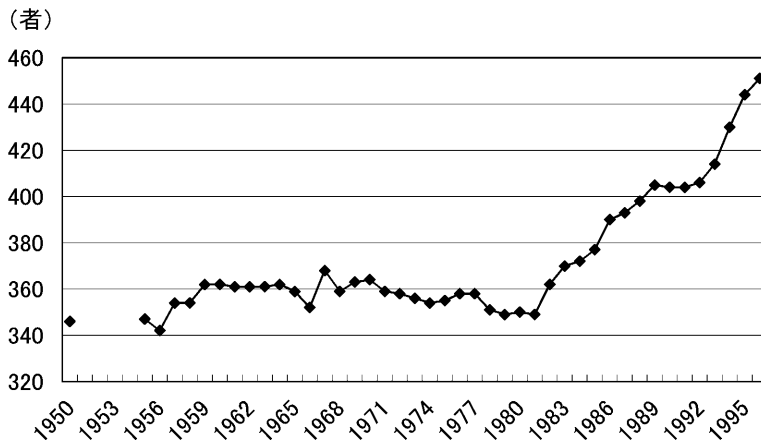


※日本自動車会議所 [各年] より作成。

図1 規制緩和までのバス輸送人員の推移

(4) 後述のように、貸切バス事業者が21条バス（貸切乗合）を運行し、擬似的な新規参入を許される事例が、ごく稀な例外に該当した。

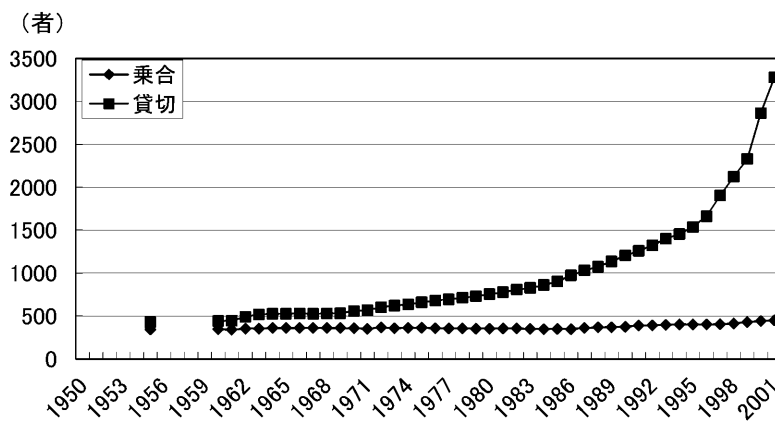
続いて、供給側の動向を、事業者数から概観する。図2は、規制緩和までの乗合バス事業者数の推移を示したものである。これによると、乗合バス事業者数は、1980年代前半に至るまで、360前後でほぼ一定であった。その後は増加傾向にあったが、あくまでも需給調整下であったことから、後述の分社化のブームが既に始まっていたものと考えられる。



※日本自動車会議所〔各年〕より作成。

図2 規制緩和までの乗合バス事業者数の推移

図3は、同時期における、乗合・貸切両方のバス事業者数の推移を示したものである。貸切バス事業も需給調整規制の下に置かれていたが、その事業者数は早い段階から増加傾向にあった。これは、規制の運用が乗合バス事業のそれとは大きく異なっていたためと考えられる。1997年度からは一層の「需給調整の弾力的運用」(杉山 [1999] p.52) がなされ、同年度に貸切バス事業者数は一気に250社も増加した。



※日本自動車会議所〔各年〕より作成。

図3 規制緩和までのバス事業者数の推移

2.3 規制緩和前後のコミュニティバスブーム

上記のデータに直接現れないバス市場の動向として、規制緩和直前に起こった（そして、規制緩和後も続く）コミュニティバスのブームについて述べておきたい。コミュニティバスとは、例えば「地方公共団体等がまちづくりなど住民福祉の向上を図るため交通空白地域・不便地域の解消，高齢者等の外出促進，公共施設の利用促進を通じた『まち』の活性化等を目的として，自らが主体的に運行を確保するバスのこと」（国土交通省 [2006] p.119）と定義できる⁽⁵⁾。1995年に運行を開始した東京都武蔵野市の「ムーバス」（土屋ほか [1996]，土屋 [2004] 第2章）が嚆矢とされ，全国の市町村の半分ほどが運営に携わるようになった。ムーバスは，初期投資は武蔵野市が行ったものの，その後の運営では独立採算を達成し，さらに剰余金まで出ていると見られる。しかし，ムーバスのこうした成功は，大都市近郊という需要密度の高さに負うところが多く，全国のコミュニティバスの中ではあくまでも例外である。一般的には，自治体の補助を前提に運営される場合が多い。実際，2005年時点で，全国のコミュニティバスの31%（348件）が乗合バスの廃止代替を運行目的としている（国土交通省 [2006] p.122）。

3. 規制緩和と制度変更の主要内容

乗合バス事業の規制緩和，つまり需給調整規制の廃止は，2002年2月の道路運送法改正の際になされた。そして，その成果が十分に明確になる前の2006年10月に，道路運送法が再度改正された。これは，規制緩和という基本方針自体には変更はないものの，道路旅客輸送機関が多様化し，それらの法制度上の位置付けを明確化することが求められた結果と考えられる。本節では，2002年の需給調整廃止と，2006年の道路運送法再改正のそれぞれについて，主要内容を整理する。

3.1 2002年の需給調整廃止

(1) 規制緩和の主要内容

需給調整条項は，バスのみならず各種交通機関ごとの事業法に明記されてきた。それがいち早く廃止されたのは，1990年に道路運送法からトラック事業が切り離され，「貨物自動車運送事業法」が施行されたときであった。規制が早い段階で形骸化していたトラック事

(5) コミュニティバスの定義に関する議論は，高橋 [2006] pp.13-14 を参照されたい。

業と異なり、他の交通機関では需給調整規制は存続したが、1996年に、交通事業全般における需給調整規制の廃止が決定された。1999年には、前述の「需給調整の弾力的運用」が始まっていた貸切バス事業において需給調整規制が廃止され、2002年には道路運送法の改正に伴い、乗合バスとタクシーの需給調整規制が廃止された。乗合バス事業でいえば、参入は免許制から許可制に、退出は届出制に⁽⁶⁾、運賃規制は確定額の認可制（強制認可制）から上限認可制に⁽⁷⁾、それぞれ改められたのである。

(2) クリームスキミングに関する議論

需給調整廃止という基本方針が決まったのち、規制緩和の具体的な内容を検討する場（運輸政策審議会自動車交通部）において問題となったのは、クリームスキミング（cream-skimming）の扱いであった。クリームスキミングとは、バス事業においては利用者の多い時間帯・サービスに限定した参入を指す。これを容認するか否かについては、いずれの見解も成り立ちうる⁽⁸⁾。すなわち、こうした特定の時間帯・サービスにおける直接的な競争を通じて、それ以外の（つまり、利用者の少ない）時間帯・サービスへの内部補助の原資を枯渇させるという見解がある。その一方で、理論上は当て逃げ戦略（hit-and-run strategy）に相当する競争促進と市場の活性化の要素であり、これこそが競争政策の真髄であるという見解も成り立つ。

結局、この議論の結果（運輸政策審議会 [1999]）を受け、需給調整規制廃止の際にクリームスキミング防止条項が設けられた⁽⁹⁾。その運用は、新規参入者のピークとオフピークの供給比率が、既存事業者のそれと比べて1.5倍以上となったときに、事業者に対し事業計画の変更命令を発するものである（寺田 [2002] pp.213-214）。

(3) 「地域協議会」と都道府県の役割

規制緩和によって競争が促進され、上記のように内部補助が困難になり、さらに退出が届出制になることで、不採算サービスからの事業者の撤退が相次ぐ可能性が生まれる。この、いわゆる「足の確保」の問題が一層深刻となることも、規制緩和の具体的内容を定め

(6) 具体的には6ヶ月前までの事前届出制であり、廃止後の代替サービスが確保できる場合は30日前までの届出でよい（寺田 [2002] p.214）。

(7) 乗合バス運賃における上限認可制については、高橋 [2006] 第5章を参照されたい。

(8) バス市場におけるクリームスキミングをめぐる議論については、杉山 [1999] pp.58-59 および寺田 [2002] pp.213-214 を参照されたい。

(9) もっとも、運輸政策審議会 [1999] や道路運送法の条文では、「クリームスキミング」という用語は用いられておらず、専ら「特定の時間帯等のみへの参入」といった文言が使われている。

る際の論点の一つであった。これに対しては、都道府県（特に、「交通政策課」「交通対策課」といった部局）が主体となって「地域協議会」を設置し、ここで市町村や事業者とともに地域交通政策を検討することが原則となった。地域協議会は都道府県ごとに1つとされ、その中にいくつかの分科会を置くという方針である。かつての、国鉄の地方交通線廃止や、「地方バス路線維持対策協議会」の経緯から、地域協議会の実効性には規制緩和が実施される前から懸念が示されていた（杉山 [1999] p.57, 寺田 [2002] pp.216-217）。

(4) 国庫補助と「広域幹線的路線」

規制緩和に伴って国庫補助の枠組みが改められ、その対象が「広域幹線的路線」に限定されるようになったことも、自治体のバス交通政策に大きな影響を与えかねない状況であった。広域幹線的路線の指定を受けるには、複数市町村にまたがること、路線長が10km以上であること、1日3便以上であること、1kmあたりの乗車人数が15人以上であること、という条件を全て満たさなければならない（国土交通省 [2002], 鈴木 [2002] pp.60-61）。折しも、規制緩和と前後する2000年から2005年にかけては、総務省が市町村合併（いわゆる「平成の大合併」）を強力に推進した時期であり、合併自治体では国庫補助の給付において不利になってしまう。そこで、基準日（2001年3月31日）以降の市町村合併により、従来の国庫補助対象路線が補助対象外とならないような配慮がなされた⁴⁰⁾。

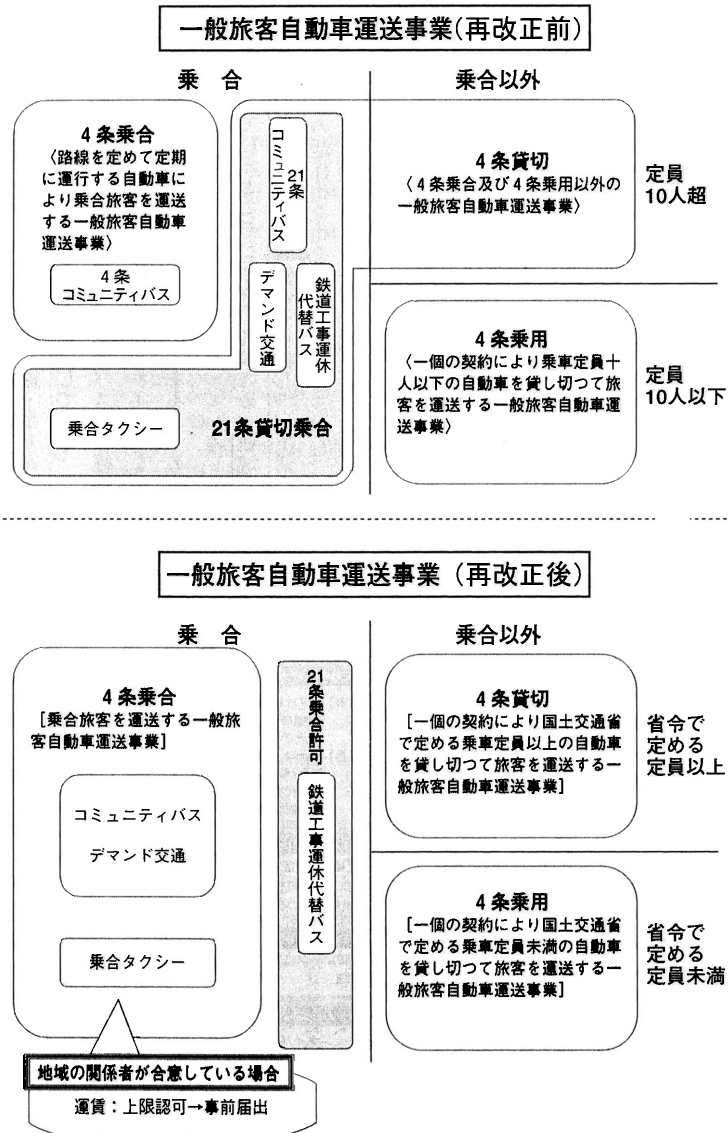
3.2 2006年の道路運送法再改正

(1) 事業区分の変更：「貸切乗合」の扱いを中心に

2006年の道路運送法再改正の内容は、国土交通省 [2006] に詳細に示されている。中でも大きな意味を持ったのは、バス事業の区分変更である。これは、図4に示すように、乗合事業の対象範囲の拡大が主である。そもそも乗合事業とは、再改正前の道路運送法第4条において、「路線を定めて定期に運行する自動車により乗合旅客を運送する一般旅客自動車運送事業」であるとされ、ここから乗合バスを「4条バス」と呼ぶこともあった。今回の再改正では、この条文から「路線を定めて定期に運行する自動車により」の文言が削除され、定期・定路線以外の乗合旅客運送事業も、「4条乗合」に含まれることとなった。その具体例が、利用者の事前予約に応じて、運行経路やダイヤをその都度設定して（あるいは、基本パターンから迂回・変更して）運行する「デマンド（型）交通」あるいは「需

⁴⁰⁾ 高橋 [2006] pp.55, 169-171 を参照されたい。また、合併自治体における国庫補助給付の具体的なスキームとして、京都府京丹後市の例（酒井・高橋 [2009] p.5）を参照されたい。

要応答型交通（demand-responsive transport）」である¹¹⁾。



※国土交通省 [2006] p.133 を一部修正。

図4 乗合事業の対象範囲の拡大

(11) 日本におけるデマンド（需要応答）型交通の展開については、吉田 [2009]、竹内 [2009]、高橋 [forthcoming] を参照されたい。その典型例は、福島県南相馬市小高の「おだかe-まちタクシー」（奥山 [2007]）であるが、南相馬市は東日本大震災（2011年3月11日）の被災地であり、また、震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故の被害が甚大な場所でもある。震災で命を落とされた方々のご冥福、被災された方々のお見舞いならびに、被災地の迅速かつ有意義な復興を、心からお祈り申し上げる。

もう一つ、図4で明らかなのは、従前の「21条貸切乗合」もまた、4条乗合に含まれることとなったことである。21条貸切乗合とは、道路運送法第21条に基づき⁽¹²⁾、「災害の場合その他緊急を要するとき」または「一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合」に、国土交通大臣の許可を受けて、貸切事業者が運行主体となって乗合旅客の運送を行うものであった。非常にわかりにくい例外規定であったが、その活用事例は意外にも多かった。それらは端的に言えば、補助を前提に存続する不採算サービスと、貸切バス事業者が乗合事業に擬似的に新規参入する営利的サービスに分けられよう。

不採算サービスとしての21条バスは、前述の国庫補助の期限切れに伴って乗合事業者が廃止した4条バスを、自治体（都道府県・市町村）の補助を通じて、貸切事業者が代替運行する場合や、自治体が運営するコミュニティバスで、貸切乗合の規定を活用するものである。国土交通省が再改正前の2005年に行った調査によれば、全国のコミュニティバス（1,072件）のうち、貸切乗合によるバスが38%（405件）、同じくタクシーが13%（142件）も見られた⁽¹³⁾。これらでは、4条バスを運行していた「乗合事業者」と、21条バスとして継承する「貸切事業者」が同一の既存事業者であることも多かったと見られる（高橋 [2006] p.149）。極端な場合、4条バスか21条バスかは補助の都合のみであり、変更になっても車両の横の「乗合」「貸切」という表示以外は何も変わらなかった。

これに対し、営利的サービスとしての21条バスは、貸切事業者が乗合事業に実質的に新規参入を果たすために貸切乗合許可を取ったものである。潜在的な利用者が存在するものの、既存乗合事業者が新たなサービスを開始しない場合に、タクシーや貸切バスといった隣接業種の事業者がその需要に応えたものである。古くは1970年代から、法改正の直前まで、こうした事例は大都市圏を中心に見られた⁽¹⁴⁾。21条バスはあくまでも貸切事業の一種

(12) ただし、道路運送法の他の条項の改正に伴い、貸切乗合を規定する条項が第21条以外に置かれていた時期もある（高橋 [2001] p.224）。

(13) 調査結果は、国土交通省 [2006] p.122 を参照されたい。全国のコミュニティバスの他の制度的根拠は、4条バスが25%（266件）、80条バスが24%であった。80条バスは、再改正前の道路運送法第80条に基づく「自家用自動車の有償運行」を法的根拠とする。これは「災害のため緊急を要するとき、又は公共の福祉を確保するためやむを得ない場合」に国土交通大臣の許可を受けて行うもので、市町村が所有する自家用バスをコミュニティバスとして運行し、運賃を受受できる。その際に、実際の運行は民間委託することも可能である。島根県安来市の「イエローバス」（高橋 [2006] pp.155-159）はその一例である。80条バスは、図4に現れないことから理解されるように、再改正に伴う事業区分変更の対象外であったが、条文が第78条に移され（「78条バス」と呼ばれることもある）、また、特定非営利活動法人（NPO 法人）が自家用車・ボランティアを活用して行う有償運送を含めて、登録制度が導入された（国土交通省 [2006] pp.58-81、小熊 [2009] pp.41-42）。

(14) 事例として、千葉市の団地交通（現・あすか交通、1974年運行開始）、神戸市の神鉄運輸サービス（現・神鉄バス、1978年）、埼玉県ふじみ野市のライフバス（1989年）、愛知県小牧市の桃花台バス（あおい交通、2002年）がある。桃花台バスは、当初は会員制（住民組織と事業者の間の契約）による貸切バスとして運行を計画し、運輸局の指導を経て21条バスとして運行を開始した

であったゆえ、前掲の図3のように早い段階から貸切事業者数が増加傾向にあったこととあいまって、乗合事業への「登竜門」としての機能も期待されていた（新納 [2002] pp.42-43, 高橋 [2006] p.160）。また、これも貸切事業の一種であったことが要因であるが、バリアフリー対応があまり厳密に求められていなかったことも（高橋 [2004] p.93）、21条バスの運行に有利に働いていたと考えられる。今回の事業区分の変更により、貸切乗合は当初の目論見どおりの例外規定（図4にある鉄道工事運休代替や、社会実験としての実証運行といった、一時的なもの）になったが、かつての21条バスと同様の参入のしやすさが、今日の4条バスにも保証されることは、競争の促進と市場の活性化という規制緩和の目的にもかなうと考えられる。

(2) 地域協議会から地域公共交通会議へ

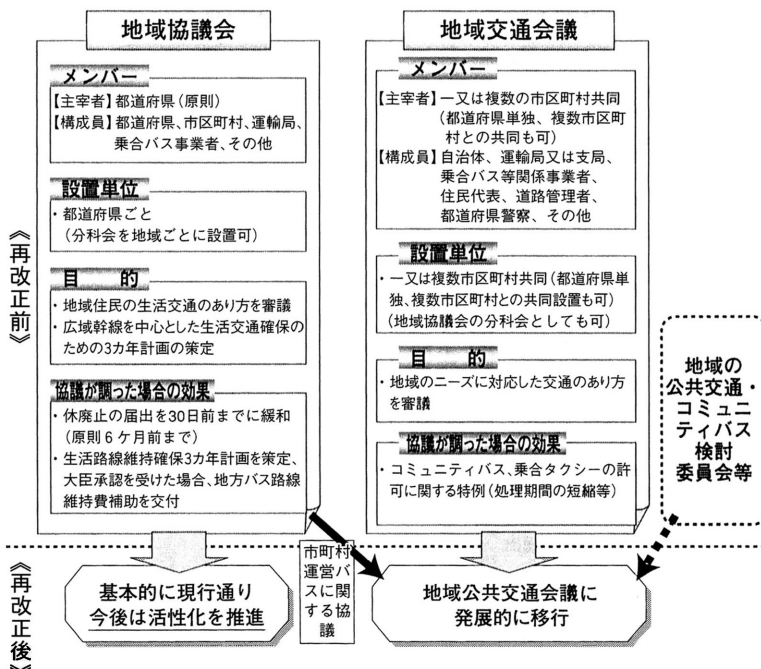
規制緩和下の「足の確保」問題への対応、具体的には、バス事業者が事前届出制によって退出・廃止を表明したサービスに対する措置は、都道府県が主体となる地域協議会（および、必要に応じて設けられる分科会）によって議論されること、その実効性が規制緩和の具体的内容を議論する段階から懸念されていたことは、前述のとおりである。実際に寺田 [2005a] は、地域協議会の運用に関して、5つもの問題点を挙げていた（pp.20-21）。

その一つが、地域協議会の活動の中心が分科会であり、都道府県全体の地域協議会は、規制緩和直後から形骸化していた場合が大半と見られたことである。こうした指摘に対応して、地域協議会の仕組みは維持し、生活交通に関する議論の活性化を図る一方で、市町村が主体となって主宰する「地域公共交通会議」が、足の確保の問題に対応することとなった（図5、図6）。

もっともここで、市町村に地域公共交通政策を担当する力量があるか否かが、地域公共交通会議の運営における焦点となる。前述の平成の大合併によってできた自治体では、合併にあわせて組織デザインが改められ、特に市レベルでは、公共交通を担当する部局や職員が新しく置かれるようになった事例は多いと考えられる¹⁵⁾。とはいえ、市町村レベルに

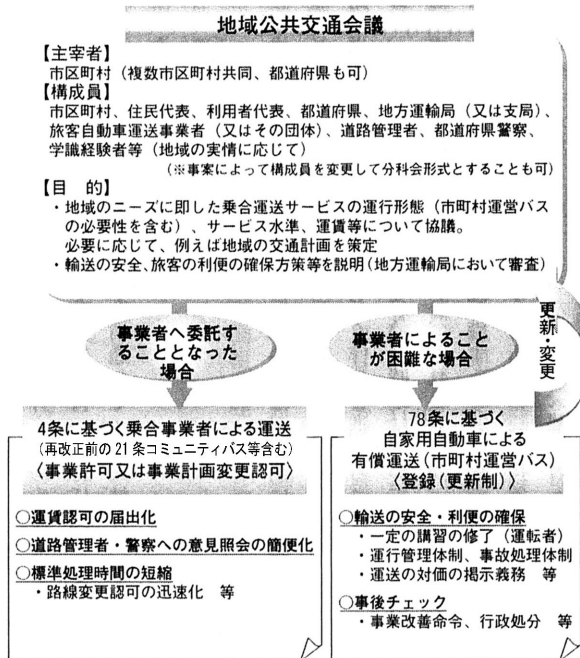
15) わずか半年後に4条バスへの移行が促された。規制緩和の時点（2002年）には既に、貸切乗合の例外的性格が一層強まっていたことがわかる。桃花台バスの事例については高橋 [2004] pp.89-93, 高橋 [2005] pp.160-168 を、その既存事業者の視点からの評価は中村 [2005] を参照されたい。高橋 [2006] pp.55, 169-171 を参照されたい。また、合併自治体における国庫補助給付の具体的なスキームとして、京都府京丹後市の例（酒井・高橋 [2009] p.5）を参照されたい。

15) 一例として、2004年に6町が合併して発足した京都府京丹後市の場合、合併前のバス交通政策は旧6町それぞれの企画・総務の担当者が補助金の計算を行っていた程度であったが、合併後は市民課が、さらに現在は企画政策課が（専任職員を置いているとは言い切れないものの）、市全体の交通政策（交通安全をも含む）を集約して担当している（酒井・高橋 [2009] p.18）。



※国土交通省 [2006] p.134 を一部修正。

図5 再改正前後の地域協議会・地域（公共）交通会議



※国土交通省 [2006] p.135 を一部修正。

図6 地域公共交通会議の仕組み

おける公共交通政策担当の人材は、質量ともに不足の傾向にあることに変わりはない。その育成には、今なお課題が残されている（国土交通省 [2008]，本田ほか [2010]）。

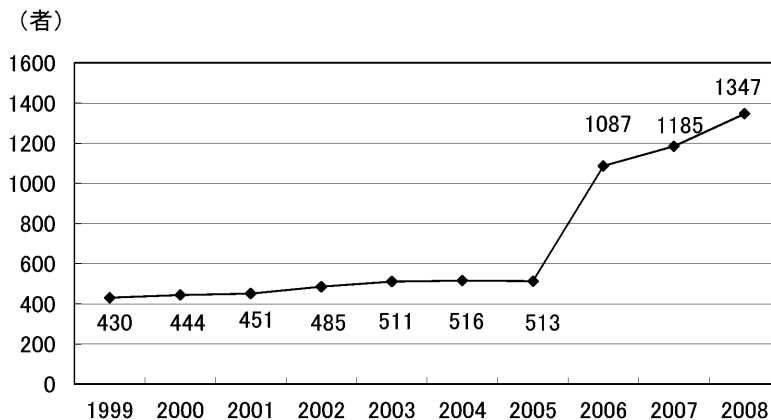
4. 規制緩和後のバス市場の動向

本節では、規制緩和後のバス市場の動向を概説する。まずは、規制緩和前の状況を先に検討した手順と同様に、全国レベルでのデータ（事業者数と輸送人員）から、バス市場の変化を概観する。次いで、これを補完すべく、規制緩和前に指摘されたシナリオに基づいて、個別市場を検討する際の論点を示す。

4.1 市場構造の変化に関する概説

(1) 事業者数と輸送人員の変化

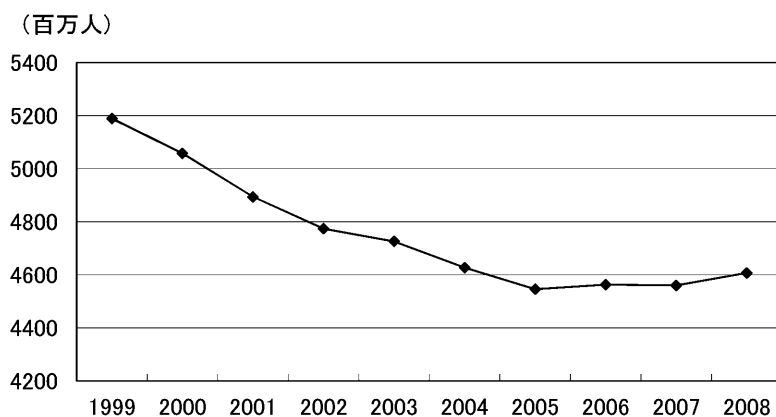
図7にあるように、規制緩和前と比較して、乗合事業者数は倍増した。ただしこれは前述の、21条バスを運行していた貸切事業者が、正式に乗合事業の許可を取ったものと考えられる。その論拠は、小規模乗合事業者が増えたことに求められる。再改正前（2006年3月末）では、乗合事業者が513社、うち車両数が10両までの事業者は25%（126社）であったが（日本バス協会 [2007] p.10），再改正後（2007年3月末）では事業者が1,087社、うち10両までの事業者が59%（642社）を占めるようになった。



※日本自動車会議所 [各年] より作成。

図7 規制緩和後の乗合バス事業者数の推移

なお、1,087社のうち533社は、貸切バス事業者やタクシー事業者が道路運送法再改正に伴い乗合バスを運行していると見なされた「みなし事業者」とされる（日本バス協会 [2008] p.11）。逆にいえば残りの554社は従来型の乗合バス事業者であり、再改正前の513社から見ると微増に留まる。その翌年（2008年3月末）ではみなし事業者が515社、従来の事業者が670社とされる（日本バス協会 [2009] p.5）。みなし事業者が1年で20社も減少していることには違和感があるが、ここでいうみなし事業者の中に、自らを「みなし」と規定することに抵抗があり、従来型の乗合バス事業者であると認識している事業者が存在するのかもしれない。みなし事業者と従来の事業者に関する分類・記述は、日本バス協会 [2010] では姿を消している。



※日本自動車会議所 [各年] より作成。

図8 規制緩和後のバス輸送人員の推移

次に図8に沿って、規制緩和後の輸送人員の動向を見ておきたい。特に2006年の再改正以降、乗合バス輸送人員は横ばいであり、減少傾向が底を打ったようにも見える。前述のように、コミュニティバスの多くが乗合バス的一种と見なされるようになった。コミュニティバスの輸送人員は、乗合バス市場全体から見ると微々たるものではあろうが、乗合バス全体の輸送人員の減少傾向に歯止めがかかったように見える要因かもしれない。これについては、全国のコミュニティバスに関する輸送人員等のデータが揃えば、分析は可能になるであろう。

(2) 個別市場のシナリオへの着目

以上はマクロデータゆえ、それぞれの市場・サービスごと（以下「個別市場」）の競争

の状況は、必ずしも明らかにし得ない。高橋 [2006] は、規制緩和後の乗合バス市場について、「路線・地域・時間帯などによって区分されるサービスごとに予想されるシナリオ」(p.53) を4つ示している（表2）。次項以下では、これらのシナリオから、路上競争、コンテストブル市場、不採算サービス（民営事業者への補助・運行委託）のそれぞれについて動向を検討し、そのシナリオとの適合性について検討する。

表2 規制緩和後の乗合バス市場のシナリオと事業者・地域の対応

シナリオ	①路上競争	②コンテストブル市場	③既存事業者への補助	④民間委託・補助金入札
採算	営利的サービス（独立採算が前提）		不採算サービス（補助金が前提）	
実際の供給者	複数	1社	1社	1社
潜在的参入者	複数	複数	なし	複数（入札参加者）
参入・退出の機会	つねに参入・退出の可能性	つねに参入・退出の可能性	補助額に不満があれば退出	一定期間ごとに受注者交代
地域協議会（都道府県）の対応	過当競争の調整	退出の防止（補助金交付）	退出の防止（補助金の積増し）	補助金（県単補助）の交付・積増し
地域の対応主体	特になし	特になし	市町村（広域路線のみ都道府県）	市町村・広域行政・非営利組織
地域の対応内容	特になし	特になし	補助金の算定・交付	民間委託（制度設計・入札開催）

※高橋 [2006] p.53 を一部修正。

4.2 路上競争の（不）可能性

(1) 新規参入の動向

規制緩和によって、新規参入が増え、競争の促進を通じて乗合バス市場が活性化することが期待された。一方で、競争促進が路上競争やクリームスキミングを引き起こす恐れがあり、規制緩和前の制度設計の段階から様々な議論があったことは、前述のとおりである。

しかし、先に見たように、規制緩和後に日本全国での事業者数は倍増したものの、それらは新規参入というより、21条バスを運行してきたみなし事業者の「乗せ換え」であると推測される。新規参入の個別事象は、寺田 [2005a]、田邊 [2005]、寺田・山内 [2010]、大井 [2010] などが検討を試みているが、情報が断片的な感は否めない。

クリームスキミングや路上競争については、少なくとも、国土交通省が事業変更命令を出す事例や、表2にあるような自治体や各地のバス協会（業界団体）が調整に乗り出す事例は、顕著ではない。新規参入の事例も多くは、既存事業者が参入しないニッチマーケットに着目し、直接競争せずして新たなサービスを供給することを狙っていると考えられ

る。既存事業者が相互の営業区域に参入（侵入）することは、岡山市や長崎県内（長崎空港へのアクセス）などに断片的な例はあるものの、一般的には「各社が今まで持ってきた独占的な営業区域を守ることが最も賢い」という認識に落ち着いているものと考えられる。

(2) 高速バスとツアーバス

一方で、日常生活圏を越えて長距離を走るバスサービスについては、競争の明らかな激化が見られる。その要因として、このような都市間輸送では途中で停留所を設置する必要が少なくことや、運転士の勤務シフトが組みやすいことなど、バス事業全般の中でも参入障壁が低いことが挙げられる。

競争の激化は、規制緩和直後は、高速バス市場への新規参入の増加として見られたが⁽¹⁶⁾、ここ数年は、ツアーバスの新規参入とその既存高速バスとの競争に焦点が移行しつつある。ツアーバスとは、「都市間バス輸送において、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ケース」（蛸谷・山本 [2006] p.50）を指す。ツアーバスは、1980年代から、北海道などで散発的に見られたが、21条バスと同様の扱いで、既存バス事業者と競合する場合は許可されなかった。それが、乗合バス事業の規制緩和と歩調を合わせるように2002年ごろから増加し、2006年には国土交通省がツアーバスを容認する方針を打ち出した（蛸谷・山本 [2006] pp.50-51）。さらに、情報通信技術の発展に伴って、インターネットによる予約・通信販売が盛んになり（加藤 [2009]、成定 [2009]）、ツアーバスが潜在的利用者に認知・利用される可能性は高まったのである。貸切事業者が、規制緩和後も引き続き増加傾向にあることも⁽¹⁷⁾、ツアーバスの伸長に寄与していると考えられる。

これに対し既存事業者側は、競争条件の不平等を指摘するが（蛸谷・山本 [2009]）、これは乗合事業よりも、むしろ貸切事業や旅行業務をめぐる規制の問題と考えられる。もちろん、交通安全や労働条件改善を目的とする社会的規制は重要であり、事業区分を問わず継続し、さらには厳格化されていくことが望まれるが、経済的規制の緩和という市場活性化の方策とは、極力分けて検討する必要がある⁽¹⁸⁾。

(16) 高速バスは、統計上「当該系統の半分以上を高速自動車国道、都市高速道路および本四連絡道路を利用している乗合バス」と定義される。後述のツアーバスは事業区分上は貸切バスの一種であり、乗合バスや高速バスに該当しないが、高速バスと同様のサービスである。

(17) 貸切事業者数は、需給調整の弾力的運用が始まった1997年度に1,905、需給調整が廃止された1999年度に2,330、最新データの2008年度で4,196と、倍増の勢いである。

(18) もっとも、競争条件の平等化について、まちづくりの観点から方策を指摘することはできる。ツアーバスの停留所の整備が不十分な場合に、周囲に外部不経済をもたらしたり、ツアーバスの事業者が道路占用料を十分に負担していなかったりすることに対応して、ツアーバスが既存のバスターミナルに乗り入れることを認めた（あるいは義務付けた）上で、適正なターミナル使用料を算定し負担させることが挙げられる（高橋 [2009] p.43）。これは公的主体によるバスに関する

4.3 地域独占の存続

(1) 既存事業者の対応

前項で見たように、新規参入が実態としてごくわずかであり、それに伴う路上競争やクリームスキミングも見られないことから、規制緩和後の個別の乗合バス市場は、表2で見た「コンテストブル市場」のシナリオに当てはまるものが大多数であると推測できる。参入・退出規制を廃止した上では、実際の新規参入が見られないとしても、潜在的な参入の可能性は保証されているのであり、コンテストブル市場の条件に当てはまるものの解釈は可能である（高橋 [2006] pp.54-55）。

規制緩和前後の既存事業者の行動としては、競争対応よりも分社化（高橋 [2006] 第4章）のほうが全国的に顕著である。分社化には事業分割（鉄道とバス、乗合と貸切）および地域分割（営業所の子会社化）があり、特に地域分割は、規制緩和前からの乗合事業者の増加傾向に直結していると考えられる。分社化は、新しい賃金体系を導入することにより人件費を縮減し、もともと労働集約的なバス事業において、大幅な費用縮減を実現することを主な目的としている。特に規制緩和前後では、「規制緩和で新規参入の可能性が高まるから、競争激化に備えて高コスト体質を是正する必要がある」という認識が、実際の新規参入の可能性が地域によって異なるとしても、既存事業者の労使間で共有されたことが、分社化推進の駆動力の一つとなったと考えられる。

なお、分社化ブームの最中から指摘があったように、分社化が人件費縮減のためのショック療法として有効であったとしても、分社化を繰り返し実施して人件費を縮減させ続けることは不可能である（高橋 [2006] p.105）。逆に、間接部門の重複といったデメリットが顕在化したときには、再統合の可能性さえある⁽⁹⁾。分社化に関しては、その後も研究が積み重ねられており（大井・酒井 [2010]、酒井・鈴木 [2010]）、その効果の長期的な検討が、いよいよ進んでいくことが期待される。

(2) 事業者の経営破綻と事業再生

日本においては、事業者数の増加傾向が、規制緩和後約10年を経ても続いている。その要因として、21条バスを運行していた貸切事業者の正式参入や、既存事業者の分社化（地域分割）が挙げられることは、前述のとおりである。これは、規制緩和後に多数の新規参入を経て、合併・買収ブームが起こったイギリスとは、規制緩和の結果が大きく異なると

↘インフラストラクチャーの整備政策や、そこへの上下分離の導入とも関連する（寺田 [2005c]）。

(9) 実際に、九州産業交通グループ（熊本県）では、2003年から2005年にかけて産業再生機構の支援を受ける中で、地域子会社の再統合が行われた。

ころである。

一方で、利用者数の減少傾向に抗えなかったといった理由で経営破綻する既存事業者や（バス産業勉強会 [2009] p.43）、その事業再生に関連した合併・買収の事例が見られる。この場合、近隣に営業区域を持つ既存事業者や地元の有力企業が受け皿となることが一般的である。規制緩和後、比較的早い時点（2004年）で経営破綻した京都交通は、京阪電鉄グループと日本交通グループ（大阪・京都・鳥取が営業区域）が受け皿となった。

これと異なる形での事業再生として、「みちのりホールディングス」や「ジェイ・ウィル・パートナーズ」といった、バス事業を柱とする投資ファンドが複数出現していることが注目される（大井・酒井 [2010] pp.67-68, 『東洋経済』2010年7月17日号 pp.48-49）。もっとも、バス事業全体が引き続き厳しい状況に置かれている中で、投資ファンドが特に地方部の、経営が悪化した事業者を再建し、大幅な収益や売却益を得られるようになることは考えにくい。不採算サービスをあえて抱えることで、自治体からの補助金を安定した収入源にするという、独立採算が不可能な欧米の都市交通で運行を受託する事業者と同じ論理を持ち出すことは可能である。しかし、その論理を貫徹した経営は、あくまでも独立採算が前提であり、補助制度の変更が起こりうる日本では、長期的に持続可能であるとは現時点では判断しにくい。最終的に自治体に売却し、既存事業者の第三セクター化が進むことさえ予想される²⁰⁾。やはり、不採算サービスの扱いが、規制緩和の成果を占う鍵であると考えられる。

4.4 不採算サービスの行方

(1) 公的補助を取り巻く環境の変化

先に見たように、規制緩和と合わせて国庫補助の制度が変更されたことから、不採算サービスの維持にあたり、自治体の責任はかえって重大になっている。青木・田邊 [2007] は、規制緩和直後における、道府県による補助制度について、全国的な検討を行っている。自治体は、都道府県であれ市町村であれ、財政難の傾向に変わりはない。市町村においては平成の大合併が進み、効率化は進んだと考えられるが、全国的な少子・高齢化の傾向と、それに伴う一層の財政難には、長期的に見ると抗い難いであろう。

また、政権交代や財政難に伴い、国庫補助の制度により大きなメスが入られる可能性

²⁰⁾ 既存バス事業者の株式を自治体が保有する（保有比率等によっては、第三セクターに移行すると表現できる）事例については、高橋 [2006] pp.166-168 や高橋 [2010] pp.38-39 が検討を行っている。バス交通に対する自治体の責任分担を出資比率といった数字で明確にする点で、その示唆は大きい。

も、十分に考える。現に、バスに関する国庫補助制度は、地域交通に関する他の補助制度と統合され「抜本的な見直し」がなされた上で、「生活交通サバイバル戦略」に移行するという方針が打ち出されている（浪越 [2010]）。これが実行に移されるとすれば、従来の制度を前提としたこれまでの取り組みに与える影響は大きい。例えば、京都府京丹後市の「上限200円バス」（酒井・高橋 [2009]、辻田 [2010]）は、地方部のバスを大幅に値下げすることで利用者の倍増が実現した。これは国庫補助の対象路線が中心であるため、利用者倍増をもってしても、黒字転換には程遠い。利用者＝運賃収入の増加は、むしろ補助金の費用対効果の向上をもたらしたと解釈すべきである。国庫補助の制度や金額が変更されると、低廉な運賃はおろか、バスサービス自体が存続の危機にさらされることとなる。

(2) コミュニティバスと民間委託

補助の費用対効果といえは、規制緩和前後にブームとなったコミュニティバスについても、その定量的評価は難しい。コミュニティバスの場合、前述のように自治体が企画・運営し、民営事業者に運行を委託することが一般的であるが（高橋 [2006] pp.13-14）、運賃収入は自治体に入るとしても、独立採算を達成しうる高い収支率を記録する例は、前述のようにごくわずかである。補助は、事業者に支払われる運行委託料に含まれることとなるが、その内訳は市町村によってデータの取り方や公開のされ方がまちまちであることもあり、単純比較は難しい。

高橋 [2006] は、規制緩和後のバス市場の望ましい姿の一つとして、公（自治体）・共（住民の共同体）・民（民営事業者）によるパートナーシップを提案した。これは、高橋 [2006] で分析した事例以外にも散発的に見られるようになった（高橋 [2008]）。このパートナーシップにおいても、自治体の主な役割は補助であるが、その額や内訳については、上記のコミュニティバス一般と同様に、事例間の比較を可能とするようなデータが未整備である。今後、その評価方法の精緻化が求められる。

5. お わ り に

以上本稿では、乗合バス事業の規制緩和後の、日本のバス市場の動向を定性的に整理することを試みた。規制緩和は、競争促進や市場の活性化を目的としていたが、現状を見る限り、特に地域バス交通に関しては、全国的な大きな変化は特に見られなかったといえよう。一方で、制度上の変化（道路運送法の再改正、平成の大合併をはじめとする地方自治

制度の転換、生活交通サバイバル戦略の導入の可能性)ばかりが目立ち、そのこともあって、事業者数をはじめとする統計データの連続性が十分に確保されていないことも明らかになった。今後定量的評価を進めるにあたって、こうした点に十分に留意することが一つの課題となる。

追 記

斎藤峻彦先生は、筆者にとっては母校の大先輩という縁もあって、大学院生の頃から、日本交通学会や日本交通政策研究会でご指導をいただいていた。近畿大学着任後、実質的な指導教授ならびに信頼できる上司として、公私にわたり計り知れない御恩がある。この場を借りて感謝の意を表するとともに、先生のますますのご健勝をお祈り申し上げます。

参 考 文 献

- Mackie, P., J. Preston and C. Nash [1995] "Bus Deregulation: Ten Years On," *Transport Reviews*, Vol.15, No.3.
- Mackie, P. and J. Preston [1996] *The Local Bus Market*, Avebury.
- White, P. R. [1997] "What Conclusion Can be Drawn about Bus Deregulation in Britain?" *Transport Reviews*, Vol.17, No.1.
- 青木 亮・田邊勝巳 [2007] 「規制緩和直後の乗合バス単補助制度に関する分析」『運輸と経済』5月号
- 秋山哲男・吉田 樹(編) [2009] 『生活支援の地域公共交通』学芸出版社
- 運輸政策審議会自動車交通部会 [1999] 「乗合バスの活性化と発展を目指して」
- 蛭谷憲治・山本雄吾 [2006] 「ツアーバスの現状と課題」『運輸と経済』12月号
- 大井尚司 [2010] 「地方における乗合バス規制緩和後の影響に関する経済学的整理」『公益事業学会第60回大会研究報告予稿集』所収
- 大井尚司・酒井裕規 [2010] 「乗合バス事業における規制緩和後の運営形態の変化」日本交通政策研究会『地域社会における高齢者のモビリティ確保と公共交通維持策』(日交研シリーズA-509)第5章
- 小熊 仁 [2009] 「規制緩和下のバスサービスにおける非営利組織の役割と課題」『国際公共経済研究』第20号
- 奥山修司 [2007] 『おばあちゃんにやさしいデマンド交通システム』NTT 出版
- 加藤博和 [2009] 「日本における高速バスの現状と課題」『運輸と経済』3月号
- 国土交通省自動車交通局 [2002] 「バス運行対策費補助金交付要綱」
- 国土交通省自動車交通局旅客課(監修) [2006] 『Q & A改正道路運送法の解説』ぎょうせい
- 国土交通省総合政策局 [2008] 『地域公共交通の人材育成・情報提供の取り組みのあり方報告書』
- 斎藤峻彦 [1991] 『交通市場政策の構造』中央経済社
- 酒井裕規・鈴木裕介 [2010] 「民間バス事業における分社化を中心とした組織形態の分類とその決定要因」日本交通学会2010年研究報告会発表原稿
- 酒井裕規・高橋愛典 [2009] 「「平成の大合併」後のバス交通政策」日本交通政策研究会『地方分権化の進展に伴う地域交通への公的関与のあり方』(日交研シリーズA-481)第2章
- 杉山雅洋 [1999] 「バス事業の規制緩和」『都市問題研究』12月号
- 鈴木文彦 [2002] 「規制緩和後のバス事業の動向と展望」『運輸と経済』10月号

- 高橋愛典 [2001] 「地域バス運行の民間委託」『早稲田商学』（早稲田大学）第388号
- 高橋愛典 [2004] 「住民協議会方式によるバス運行の現状と展望」日本交通政策研究会『規制緩和後の乗合バス市場と自治体の対応』（日交研シリーズA-431）第8章
- 高橋愛典 [2005] 「都市近郊での住民組織によるバス運営」寺田 [2005b] 第4.1節
- 高橋愛典 [2006] 『地域交通政策の新展開』白桃書房
- 高橋愛典 [2008] 「大都市における「足の確保」施策の展開」日本交通政策研究会『高齢者の短距離交通ニーズと自治体の対応』（日交研シリーズA-457）第2章
- 高橋愛典 [2009] 「高速バスターミナルでまちづくり」『運輸と経済』3月号
- 高橋愛典 [2010] 「近畿圏の公営バス事業における改革の動向」『運輸と経済』10月号
- 高橋愛典 [forthcoming] 「地方部の公共交通」日本交通学会（編）『交通経済ハンドブック』白桃書房
- 竹内龍介 [2009] 「デマンド型交通」秋山・吉田 [2009] 第6章
- 田邊勝巳 [2005] 「新規参入乗合バス会社の戦略」寺田 [2005b] 第1.2節
- 辻田素子 [2010] 「地域再生の手段としての路線バス」松岡憲司（編）『地域産業とネットワーク』第7章 新評論
- 土屋正忠 [2004] 『ムーバスの思想 武蔵野市の実践』東洋経済新報社
- 土屋正忠・武蔵野市建設部交通対策課・馬庭孝司（編著）[1996] 『ムーバス快走す』ぎょうせい
- 寺田一薫 [2002] 『バス産業の規制緩和』日本評論社
- 寺田一薫 [2005a] 「バス事業の規制緩和と市場変化」寺田 [2005b] 第1.1節
- 寺田一薫（編著）[2005b] 『地方分権とバス交通』勁草書房
- 寺田一薫 [2005c] 「地域交通市場における公の運行計画と企業戦略の両立」『交通学研究／2004年研究年報』
- 寺田一薫・山内弘隆 [2010] 「バス・タクシー市場」杉山武彦（監修），竹内健蔵・根本敏則・山内弘隆（編）『交通市場と社会資本の経済学』第3.1節 有斐閣
- 中村賀英 [2005] 「桃花台ニュータウンをめぐる新交通システムの経営悪化問題と路線バス新規参入」関西鉄道協会都市交通研究所『規制改革の展開と都市交通事業の経営』（研究シリーズ第31号）第2部第9章
- 浪越祐介 [2010] 「交通基本法と今後の地域公共交通のあり方」日本交通学会関西西部会（11月5日）報告資料
- 成定竜一 [2009] 「高速ツアーバス事業の現状と課題」『運輸と経済』3月号
- 新納克広 [2002] 「貸切バス輸送市場の構造と最近の変化」『運輸と経済』12月号
- 日本自動車会議所 [各年] 『数字でみる自動車』
- 日本バス協会 [各年] 『日本のバス事業』
- バス産業勉強会 [2009] 『バス産業勉強会報告書』
- 本田 豊・田中一史・土井博司・村尾俊道・森山敏夫 [2010] 「多様な地方自治体職員による総合交通政策実現へのアプローチ」第41回土木学会土木計画学研究発表会報告原稿
- 松澤俊雄 [2005] 「域内バス事業における方向性と公の役割」『会計検査研究』第32号
- 吉田 樹 [2009] 「生活支援の地域公共交通」秋山・吉田 [2009] 第1章