

不採算公共交通政策の経緯と課題

著者	斎藤 峻彦
雑誌名	関西大学商學論集
巻	50
号	3-4
ページ	1-12
発行年	2005-10
その他のタイトル	Changes and Perspectives of Japan's Transport Policy for Unremunerative Public Transport
URL	http://hdl.handle.net/10112/4626

不採算公共交通政策の経緯と課題

斎藤 峻彦

1. 不採算公共交通問題の背景

わが国において公共交通の不採算路線問題が全国規模で表面化したのは1970年前後である。この時期は日本経済の高度成長を背景にモータリゼーションが急速に進み、かつ激しい都市化現象が起こって日本の国土利用における都市化と過疎化の分極化現象が進展した。

モータリゼーションや過疎化現象の進行は不採算公共交通問題を生んだ2大要因であり、それ自体は経済的先進地域にはほぼ共通して見られる要因であるが、この両者がともに僅か15～20年という短期間に社会を席卷する現象として表れたのがわが国の大きな特徴であった。なかでもモータリゼーションの勢いはすさまじく、1965年における全国の乗用車保有台数は229万台であったのに対し、10年後の75年には1,738万台へと実に7.6倍に増加するというハイペースであった(表1)。モータリゼーションは交通の不便さに甘んじていた地方住民のモビリティを飛躍的に高め、彼らの日常生活の品質改善に大きな影響を与えた半面、大規模な鉄道離れやバス離れ現象を引き起こす原因となり、地方部の公共交通の運営難現象を短期間のうちに全国に拡大させた。

一方の国土利用における大都市集中と過疎化の両極化現象は、1960年代から70年代はじめにかけて日本経済が持続的な高度成長を続け、新たな産業社会の形成に向けてわが国が効率性の高い社会経済システムを急速に整備した時期にもたらされた現象である(表2)。東京圏や京阪神圏においては交通難・住宅難・環境悪化などの過密問題が表れる一方で、国土の40%を超える広大な地域の過疎化が進んだ。このような国土利用の変化は、過疎地に隣接する地方都市の長期的な停滞現象とともに、戦後日本が当面した不採算公共交通問題の背景をつくってきた。

表1 60～70年代の乗用車保有台数の推移

1960	493.5 (千台)
1965	2,289.7
1970	9,104.6
1975	17,377.6
1980	23,646.1

資料：「道路交通経済要覧」(各年版)

表2 60～70年代の人口の増減率

期 間	三大都市圏	過疎地域	全 国
'65/'60	15.5%	-12.9%	5.2%
'70/'65	12.8%	-13.6%	5.5%
'75/'70	10.3%	-8.8%	7.9%
'80/'75	4.9%	-3.7%	1.6%

資料：国土庁「過疎対策の現況」より作成

わが国において不採算公共交通に対する政府の公的補助が開始されたのは、地域バス(66年度)、地方中小私鉄(72年度)、国鉄ローカル線(76年度)の順番であったけれども、対策の中身は三者三様であり、交通政策としてはad hocな性質のものであった。とくに国鉄の場合は公的補助の開始が最も遅れただけでなく、国鉄が推進しようとした赤字ローカル線の廃止計画は政治の介入や沿線住民の反対運動によりたびたび阻まれるなど、国鉄=公共企業体という企業経営形態に絡んださまざまな問題に直面した¹⁾。

交通産業に対する規制緩和がゆっくりしたペースで実施され、交通企業経営における内部補助の作動が重宝されたこともわが国の特徴で、それが不採算公共交通問題に関するわが国の交通政策が必ずしも“先進国型”にならなかった理由の1つである。ここで先進国型とは、公共選択の結果として路線の存続や公共交通運営の継続が決定された場合に、不採算公共交通の存続費用や運営費用に関する公的責任と企業責任を明確に分けた交通政策が実施されるような場合を表している。

2. 不採算公共交通政策の展開

①地方中小私鉄のケース わが国においてモータリゼーションの影響により最も早い時期に公共交通の運営難に直面したのは地方中小私鉄であった。1960年代後半には早くも路線廃止が急増し、66年度から70年度の5年間に地方私鉄路線の廃止は652.2kmにのぼった。この現象を抑制するため運輸省は72年度に地方中小私鉄の不採算路線に対する本格的な欠損補助制度を導入したものの、その後も廃止される路線が続出した。

地方中小私鉄に対する公的補助の法規は1958年に制定され、戦前の制度であった新線補助・改良補助・欠損補助の三本柱に新たに災害補助の規定が設けられた。とはいえ、地方中小私鉄に対する公的補助は1972年度に上述の欠損補助と近代化設備整備費補助が開始されるまでは補助金の交付実績が微小か、あるいは単発的な内容のものであった。72年に導入された欠損補助制度の運用は74年度から本格化し、とくに74~78年度の5年間は補助金の交付実績が多く、欠損補助を受けた企業数は年平均で18.4社、年平均補助額も約7.5億円(国庫分)に達した。しかし、1980年度以降は路線廃止が進み欠損補助を受ける企業が減少したこともあって地方中小私鉄に対する公的補助の重点はしだいに近代化設備の導入に対する資本費補助に移され、地方中小私鉄に対する欠損補助は1997年に廃止された(表3)。

地方中小私鉄の設備近代化投資に対する公的補助は1969年度に導入された限定的な補助政策をベースに72年度から近代化設備整備費補助制度として新たに発足し、75年度からは整備費に対する国の補助率が10%から20%に引き上げられる一方、地方公共団体に対しても国と同等

1) 詳しくは青木栄一「ローカル線の整理」、運輸政策研究機構編「日本国有鉄道 民営化に至る15年」(2000年、成山堂書店)、第6章を参照せよ。

表3 地方中小私鉄に対する公的補助（国庫分）の推移

期 間 (年 度)	欠 損 補 助		近代化設備整備費補助	
	平均企業数	年平均交付額	平均企業数	年平均交付額
1965～69	4.8	6,901万円	—	—
1970～74	4.0	11,880	15.0	7,414万円
1975～79	18.4	71,354	17.0	30,148
1980～84	8.0	25,873	27.2	57,934
1985～89	10.0	33,792	23.4	49,963
1990～94	9.2	37,941	35.0	98,423
1995～99	5.0	23,304	57.6	227,225

資料：「数字でみる民鉄」・「数字でみる鉄道」（各年版）より作成

の補助を求めることになった。1970年代までは地方中小私鉄に関しては運営費に対する欠損補助が近代化投資に対する資本費補助を上回ったものの、80年代になると両者の関係は逆転し、直接的な運営費補助よりも省力化に効果のある設備近代化に対する間接的補助に重点を置いた補助政策の転換がはかられ、このような方向性は90年代に入って一段と強化された（表3）。

地方中小私鉄の輸送量は1970年度から85年度の約15年間におよそ35%減となり、第三セクター地方鉄道の大量参入が始まった84年度前後に底を打った。その後は企業数の急増現象を反映して地方中小私鉄の輸送量は増える一方で、地方中小私鉄全般の運営難現象は進行し続け、80～90年代になっても依然として路線の廃止が繰り返されるという一見すると奇妙な印象を与える現象が起こった。

21世紀を迎え地方中小私鉄の路線存続をめぐる社会経済環境は一変した。2002年2月に鉄道事業に対する本格的な規制緩和が実施され、鉄道事業の退出規制は従来の認可制から1年前の通告を条件とする事前届出制に改められた。その直前の2001年10月に不採算路線の廃止届が提出された京福電鉄福井支社線の場合は、規制緩和直後の02年5月に鉄道存続のための地元協議会が設立され、約半年の協議を経て第三セクター・えちぜん鉄道（株）が県や沿線自治体の協力の下に設立され、主要2路線の存続が実現した。

退出規制の緩和により退出の通告を受けた不採算路線の存続に関する意思決定や存続方法の策定などは地元の地域協議会に委ねられることになり、不採算公共交通問題に関する実質的な地方分権化が進展した。その結果、地元自治体が欠損補助を引き受ける事例（加越能鉄道・万葉線など）、鉄道輸送の運営費用は乗客負担とするものの資本費などは沿線自治体の負担とするといった鉄道の上下分離政策－会計的上下分離－を導入する事例（上信・上毛電鉄など）などが表れた。えちぜん鉄道の場合も安全投資費用は県負担、欠損補助は自治体負担、運営費は原則として乗客負担としているので、鉄道存続方法としては上下分離方式に準じる。一方、路線廃止が決断されたもの（名鉄軌道線など）、他の鉄道企業に譲渡されたもの（近鉄北勢線や南海貴志川線など）も表れ、これ以外の選択肢を含め、私鉄の不採算鉄道対策の今後の方向についてはさらにバラエティに富む展開が予想される。

②国鉄・JR地方交通線のケース 国鉄の赤字ローカル線の整理は1968年に国鉄諮問委員会が83線区2,600kmのバス輸送への転換を示した意見書を提出し、それにもとづき翌69年から開始された。しかしながら72年度までの5年間に149.8kmが廃止された段階で、この計画は地元住民の反対運動や政治の介入などにより中止を余儀なくされた。政府は76年度からローカル線(地方交通線)に対する公的補助を開始したものの、補助額は赤字額に比べてかなり不十分なものとどまった(表4)。

この間、国鉄は数次にわたりローカル線のバス転換や運営転換(第二国鉄案など)を提案したけれども、政治はこれに真正面から取り組むどころか、むしろ提案の実現を阻んだり提案を骨抜きにする側に回った。しかし70年代後半になると国鉄の財政難がきわめて切迫化したことから76年秋に運輸政策審議会の中に国鉄地方交通線問題小委員会が設置され、国鉄赤字ローカル線問題に対する本格的な検討が開始された。

表4 国鉄地方交通線の赤字と公的補助

期 間(年度)	地方交通線の赤字	地方交通線特別交付金
1976～80	年平均 2,894.4億円	年平均交付額 544億円
1981～85	〃 4,719.6 〃	〃 1044.8 〃

資料:「日本国有鉄道 民営化に至る15年」(2000年, 成山堂書店)より作成

国鉄ローカル線が本格的に整理されたのは80年代以降であった。上記の運政審小委員会の最終報告(79年)²⁾ならびに80年11月に成立した国鉄経営再建促進特別措置法を受け、運輸省(当時)は鉄道の廃止=バス転換が適当であるとする“特定地方交通線”の選定作業を開始した。特定地方交通線はローカルな輸送を行い平均輸送密度が4,000人未満の路線グループを指すものの、そのグループの中から代替道路の有無、冬季積雪条件、乗客の平均乗車距離などの例外条項に抵触しない路線を選定し、さらに輸送密度の低いものから順番に選定路線を3つのグループに分け、第1次～第3次の3回に分けて鉄道の廃止を実施する方針を固めた。特定地方交通線の廃止は1983年から開始された。バス転換の選定を受けた路線は83線区3,157kmに達したものの、そのうち45線区1,846kmがバス輸送に転換され、38線区1,311kmは新設の第三セクター地方鉄道や地元の交通企業に譲渡され、鉄道として存続されることになった³⁾。

特定地方交通線の中の少なくない路線が第三セクターや私鉄路線として存続することになった背景には上述の選定路線(転換鉄道と呼ばれた)の鉄道存続に対する各種の公的支援策-施

2) ①輸送密度4,000人/日・キロ未満, ②都市間旅客輸送・大都市圏旅客輸送・大量定型貨物輸送を行わない, の2条件を充足する特定地方交通線をさらに, a) バス輸送のコスト>鉄道輸送のコストとなる路線, b) バス輸送のコスト<鉄道輸送のコストだが, 最混雑時の輸送量に照らしバス転換が困難な路線, c) その他の路線, に3分類し, c) に該当する約5,000kmを“バス転換が適切な路線”であるとした。

3) 第三セクター地方鉄道の設立の経緯や分類などについては青木栄一「第三セクター鉄道の成立」, 「第三セクター鉄道」(1990年, 鉄道ジャーナル社), pp.155-162を参照せよ。

設の無償譲渡、転換交付金（開業補助）、開業後5年間の50%の欠損補助などが効力を発揮した（表5）。沿線地域が鉄道の存続に熱心に取り組んだ点も重要であるが、そのような現象自体が優遇的な公的支援策に触発されて起こったものと見ることができる。ただし、運営費補助は開業後5年間という時限補助であるため、第三セクター地方鉄道の運営環境は補助金打ち切り後は厳しさが増す。半面、沿線自治体や住民組織などが鉄道の存続に対して積極的な支援体制を構築する可能性は、純粋な私鉄企業の場合よりもむしろ何らかの公共選択が絡んで設立された第三セクター地方鉄道の場合のほうが高いという見方もできる。

表5 特定地方交通線転換鉄道に関する公的補助の推移

期 間 (年 度)	転換鉄道運営費補助		開 業 補 助	
	平均件数	年平均交付額	件数	交付額の合計
1984年度以前	—	—	2	100,000万円
1985～89	11.4	16,950.6万円	6	164,300
1990～94	18.6	81,251.0	2	27,200
1995～99	2.6	13,201.3	8	162,200
2000～03	2.0	13,501.0	2	9,479*

* 開業補助は2001年度を以て終了 資料：『数字でみる鉄道』（各年版）より作成

③地域バス輸送のケース 日本の乗合バス輸送が史上最大の輸送量を記録したのは1969年度で、この年の年間輸送人員は100億6,000万人であった。しかし60年代後半といえば、地方部ではすでにバス離れ現象が進行していた時期であり、全国バス輸送人員は微増であったにもかかわらず、平均乗車密度のほうはすでに減少基調に転じていた。そして70年代になると大都市部でもバス離れ現象が起り、全国バス輸送人員も急速な減少となった（表7）。バス離れが起こったのは短距離輸送を行う地域バス輸送で、なかでも最も深刻な事態に直面したのが“過疎バス”と呼ばれた農山村の閑散バス路線であった。

“過疎バス”問題は1960年代後半には早くもバス輸送政策の重要課題となり、66年度から過疎バス輸送に対する政府の公的補助が開始された。そして72年度には運輸省“地方バス路線維持対策要綱”にもとづき本格的な公的補助政策に中身が改められ、知事が認定する生活路線の存続を目的とした運営費補助と車両購入費補助の両制度が整備された。新しい補助制度は過疎バスの運営に悩んでいたバス企業やバス路線の沿線住民に歓迎される一方で、問題点も抱えて

表6 乗合バス輸送人員と平均乗車密度の推移

年度	全国輸送人員	地方輸送人員	平均乗車密度(全国)
1960	6,044 (百万人)	3,529 (百万人)	20.1人
1970	10,074	5,663	19.1
1980	8,097	4,219	15.4
1990	6,500	2,895	12.1
2000	4,803	1,962	10.1

資料：日本バス協会『日本のバス事業』（各年版）より作成

いた⁴⁾。

問題点の中でとくに重大であったのは過疎バスに対する補助制度にバス企業による内部補助の活用が前提条件として組み込まれていた点である。第二種生活路線(生活路線であることを知事が認定し1日運行回数10回以下、平均乗車密度が5~15人の路線)に対する公的補助は過疎バス補助の中心を占めたが、補助は過疎バス路線に対する直接的な運営補助でなく、企業の赤字計上や低い株式配当率を要件とする事業者補助を通して行われた。そのため黒字を計上したり事業全般の経営が好調であったバス企業は補助を受けられなかったばかりか、そのことが当該企業の運賃値上げ圧力を高める結果を招き、バス企業の経営効率化努力に対するインセンティブを削ぐ結果をもたらした。

同補助制度はさらに地域(全国89ブロック)ごとのバス事業者数に即して3段階-85年度から2段階に改める-の差別補助制度を組み込んで成り立っていた。すなわち1ブロック1社のように企業統合が進んでいる地域に対しては優遇的な運営費補助と車両購入費補助が適用され、そうでない地域との間で補助制度上の格差が設けられた。運輸省は企業統合化によって内部補助能力が強化されることに期待をかけたものの、この種の補助政策は長期的にみて、わが国の地域バス輸送の競争力の低下を招く原因として作用した。

このような内部補助重視の姿勢は当時の運輸省のバス輸送政策の理念を表すというよりも、むしろ補助金の財源制約が産み落とした結果であったと言われる。このことは表7の各所に示される補助金の交付額のデータからも推量できる。1980年代から90年代にかけて起こった空前のバス離れ現象にもかかわらず、この間の補助金の交付実績に大きな変化が見られなかったのは当時の政府の補助財源制約が厳しかった状況を反映している。

1968年度から85年度までの12年間に全国で実に3万キロにのぼる地域バス路線が廃止された。前出表7が示すように、日本の地域バス輸送量は70年代以来、約30年間にわたって大きな減少を続け、地方バスの輸送人員はピーク時に比べ3分の1近くにまで落ち込んだ。全国の地域バス輸送の平均乗車密度は81年度には過疎バスレベル(15人以下)を下回る水準にまで低下し、第2種生活路線の中には平均乗車密度が5人未満の水準を割り込んで第3種生活路線に格下げとなるものが続出した。モータリゼーションがバス離れ現象の直接的な原因であることは言うまでもないが、内部補助依存を長く続けたことやローテーション制と呼ばれた70年代から80年代にかけてのバス運賃の定期的な引き上げ政策も日本の地域バス輸送の競争力を大きく低下させた交通政策側の要因であった。

第3種生活路線に対しては3年間の時限的な運行費補助が適用されたものの、その増加につれバス路線をいったん廃止した上で代替バス運行-廃止路線代替バス運行-に切り換える方式が全国に拡大した。代替バス運行に対して1970年度に車両購入費補助が開始され、その後初年

4) 問題点の詳しい議論については、斎藤「道路交通政策」、運輸経済研究センター編『戦後日本の交通政策』(1990年、成山堂書店)、pp.223-227を参照せよ。

度開設費補助（75年度から）および運行費補助（77年度から）が追加されたため、80年度にはわずか140自治体319系統であった代替バス運行が90年度には414自治体2,172系統へと増加し、輸送人員は年間4,000万人を超えた。

表7 過疎バス路線に対する公的補助（国庫分）の推移

単位：万円

年 度	第2種生活路線 年平均交付額	第3種生活路線 年平均交付額	代替バス運行 年平均交付額	年平均交付 額の合計
1970～74	71,559 (2,490)	辺 10,395	1,091 (-)	83,045
1975～79	626,030 (5,126)	47,131 (826)	8,165 (-)	681,326
1980～84	819,608 (5,169)	82,417 (984)	26,440(436)	928,465
1985～89	853,231 (4,823)	60,587 (636)	80,677(1,376)	994,495
1990～94	85,7616 (4,340)	60,012 (566)	145,169(2,341)	1,062,797
1995～99	751,548 (3,895)	72,442 (785)	(一般財源化)	823,990

新補助制度に移行した2000年度以降は省略。なお（ ）内は補助を受けたバス路線数の平均値。“辺”は離島・辺地等バス路線維持費補助金を表す。日本バス協会「日本のバス事業」（各年版）より作成

代替バス運行の多くは当初は自家用バス車両を用いた市町村代替バス－80条バス（当初は101条バス）－によって占められたけれども、その後は次第に地元のバス企業に運行を委託し貸切バス免許により路線運行を行う21条バスが増加し、90年代半ばには代替バス運行の7割以上が21条バスとなった。代替バス運行に対する政府の直接補助は94年度を以て廃止され、爾後は地方政府に対する一般補助の中で代替バス運行に対する公的支援が配慮されることになった。

2000年度に過疎バスに対する補助制度は内部補助に依存しない新しい補助制度に改められたものの、国の補助は複数の自治体にまたがり距離が比較的長い過疎バス路線－生活交通路線－に限定され、短距離の過疎バス路線の存続や運営に関わる政策的な意思決定に関しては従前に比べ大幅に地方分権化が実施された。また2002年2月には鉄道の場合と同様、バス事業に対する需給調整規制および退出規制の緩和が実施された。その結果、不採算公共交通に関する存廃の決定や存続の場合の存続方法の企画に関しては地域協議会をはじめとする地方側の意思決定機関に委ねられることになり、地域バス輸送の存続やサービス改善に関しては地方自治体だけでなく地域の住民団体などNPOが積極的な役割を果たす事例が急増している。

3. 不採算路線対策の発展段階と補助政策の変化

わが国の不採算公共交通に関する交通政策はそれぞれの時代的背景を反映した構造的変化のプロセスをたどったが、それは以下のような3段階の展開過程に分けることができよう。

- ① 公共交通の独占時代を背景とし、不採算路線の存続に関しては交通企業の内部補助能力を強化させることに重きを置いた交通政策
- ② 競争時代への移行を背景とし、不採算路線の存続を内部補助依存から次第に外部(公的)

補助依存に移行させ、公的補助の拡充に重きを置いた交通政策

③ 規制緩和政策や地方分権の進展を背景に、優良交通企業の選別、交通サービスの品質確保、非営利組織の活用等の手法と整合的な公的支援に重きを置く交通政策

①は不採算路線対策というよりも自然独占型規制体系をベースとする交通政策を表し、公共交通ネットの拡張の結果として現れる不採算路線の存在は交通企業が有する内部補助能力の許す範囲内で可能であった。すなわち、需給調整規制を通して地域公共輸送を行う交通企業に対する供給独占体制の確立や強化をはかり、さらにそれによって整備された交通企業の財政能力の許す範囲内で需要低密地域に対する路線網の拡大や開業後の不採算路線の存続を図ることが可能になるという交通政策の枠組みである。

とはいえ、このような交通政策が持続可能であるのは交通企業の自然独占が安定的である場合である。内部補助の継続は交通サービス全般の競争力を減退させ、交通企業の財政基盤に対して破壊的な作用をもたらす可能性が高いから、交通市場の競争化に伴いこの種の政策は持続不能となり、政策手段の転換を図ることが不可避となる。

②の段階の不採算路線対策は、まずは不採算路線を支えるための財源を独占時代の企業の内部財源から競争時代に適合的な外部（公的）財源に移すことから開始される。とはいえ、内部補助から公的補助へ切り換えは交通政策としてそう簡単な課題ではない。①の段階で内部補助を受ける路線の選択は交通企業側の判断に任せられていたのに対し、公的補助政策の下では政府や自治体が補助対象の選定や補助額の査定についてはもちろん、問題解決に適合的な補助制度づくりやその運用に関して権限と責務の双方を負うことになるからである。

欧米諸国ではすでに1960年代に内部補助から公的補助に移行させる交通政策を開始し、1969年に制定されたEEC（現EU）共通鉄道規則が規定した鉄道に対する公的負担の第2の柱である“公共サービス義務（PSO=Public Service Obligations）”の概念がしだいに鉄道以外の公共輸送分野にまで拡張された。公的補助の対象は交通企業が行ってきた社会的内部補助の領域⁵⁾であり、ピーク輸送対応（通勤輸送力の整備）、不採算路線、公共割引運賃の3項目は補助の目安となるPSOの認定を最も受けやすい地位を確立させた。

②の段階の不採算路線対策を最も端的に伝える交通補助政策といえは1960年代後半から70年代前半にかけて英国労働党政権の下で整備された同国の地域バス輸送に対する総合的かつ精巧な公的補助制度であろう⁶⁾。英国の経済社会が社会民主体制を極めた時期の補助制度である。しかし手厚い交通補助政策は不採算公共交通の存続には効果を発揮した半面、補助金の受け皿と化した交通事業における経営効率化意欲の減退や交通サービスの長期的な品質低下といった供給者側のモラルハザードに関わる問題を招き入れる原因となった。

5) 社会的内部補助と企業の内部補助の相違ならびに社会的内部補助の判定テストについては、斎藤「交通市場政策の構造」（1991年、中央経済社）pp.118-125を参照せよ。

6) 斎藤、上掲書、pp.228-229、pp.318-319を参照せよ。

③の段階の不採算路線対策は、交通産業に対する規制緩和政策の進展に伴い新たに台頭してきた1980年代以降の政策パターンである。このタイプの政策展開に関しても80年代以降の英国保守党が導入したバス輸送政策や鉄道政策が先導的な役割を果たした。

英国は1980年の都市間バス輸送に続き85年には地域バス輸送に対する経済的規制を撤廃し、参入・運賃・退出の自由化を敢行した。その後20年近くを経て英国の地域バス輸送の85%前後は商業的運営に委ねられ、路線存続のために補助金を必要とする路線は全体の15%でいどに止まり、バス輸送サービスの供給量は大幅に増加する一方、地域バス輸送に対する政府補助金は大幅に減額された⁷⁾。存続が望ましいと政府が判断した不採算バス路線に関しては運営免許制を残し、政府補助金の提供を前提とした補助金入札制を通して路線免許を競わせる方式を採用した。英国は鉄道輸送に関してもほぼ同じ方式を導入し、都市の通勤輸送やローカル線など不採算輸送を行う路線網（フランチャイズ）の営業免許取得に関しては政府補助金の提供を前提とした競争入札制を導入した⁸⁾。

英国に限らず、同じ公的補助を行う場合でも、規制緩和という時代的背景を活用し、経営意欲が高くかつ経営効率性の点で優秀な交通事業者を選別するための手段を最大限に行きしようというのが近年になって先進諸国に広まりつつある不採算路線対策の基本的な特徴である。ただし、それだけでは輸送サービスの品質改善の点で必ずしも所期の成果が得られにくいことが判明したのも英国の経験からであった。英国では99年以降、品質の確保や改善のためにバス企業と自治体がパートナーシップを組んだり、それでは不十分な場合は両者が品質に関する契約を結ぶ方式を導入した⁹⁾。わが国もこの③の段階を迎えつつあるが、制度づくりの点でまだ未熟な状態にある。

4. 不採算公共交通問題と交通政策原理

不採算公共交通問題は経済学の効率性規準から言えば“市場の失敗”現象と深い関わりをもつ問題領域であり、またその存続や存続方法の選択をめぐっては公平・公正などの効率性以外の政策判断基準が不可欠の役割を果たす問題領域である。

市場の失敗現象との関わりが比較的明瞭なのは鉄道の不採算路線のケースである。鉄道サービスの経済的特性として平均費用逓減の性質－密度の経済および規模の経済に由来－が挙げられるが、このような費用特性の下では比較的少量の需要規模の縮小が引き金となって市場の失

7) 寺田一薫「英国の域内バスにおける規制緩和と競争—路上競争と路外競争」、『運輸と経済』57-12（1997年12月）、同『バス産業の規制緩和』（2002年、日本評論社）、第4章を参照せよ。

8) 英国バス輸送に関する競争入札制の分析については、田邊勝巳「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）を参照せよ。

9) 詳しくは田邊勝巳・加藤浩徳「英国における最近の域内バス政策と入札制度の現状」、『運輸政策研究』10号（2000年10月）、を参照せよ。

敗現象がもたらされる可能性がある。鉄道インフラは技術的に不分割性が高く、かつ生産設備規模に関して収獲増の性質をもつ可能性が高いため、需要減に対応した設備規模の縮小により採算性を回復することが困難である場合が多いからである。

市場の失敗が生じる場合、当該市場にはなお相当量の顕在需要が残存しているはずである。輸送費用の安いバス輸送によってこれら需要を賄うことができない場合、鉄道輸送サービスの供給継続を選択することが必要となる。そのさい正当化される可能性が高いのは運営損失を補填するための公的補助の実施かあるいは鉄道の上下分離政策の導入等により市場の失敗の発生を抑止するための交通政策¹⁰⁾である。

理論上の市場の失敗には当てはまりにくいものの、地域バス輸送の不採算化現象も市場の失敗に類似する現象である。バス輸送はふつう平均費用逓減の性質をもたないけれども、農山村のようにもともと需要規模が小さい路線においては乗客数の減少はたちまちバス輸送の単位費用の上昇を招く。すなわち収獲逓減型のバス輸送においては少量のサービス産出量に対応したいわば平均費用の逓減局面においてバスの不採算現象が生じる。

以上のような現象は、市場において供給される代替財が豊富な一般の商品の場合にはほとんど何の問題も生じさせない。公共交通の場合、それが問題となるのは当該路線の廃止によって重大なモビリティ障害に当面する人々の存在が問題となる可能性があるためである。ただし、不採算公共交通問題に関しては当該のケースが市場の失敗もしくはこれに類する現象に当てはまるかどうかを観察することは重要であるが、市場の失敗概念を誇大に解釈することは避けねばならない。

例えば鉄道旅客輸送の場合は、上記の特定地方交通線の判定基準に使われた1日1キロあたり輸送密度4,000人という標識が重要な役割を演じたけれども、採算可能性の判定基準に関しては幹線系か地方交通線かの分類基準として採算性達成の臨界基準とされる輸送密度8,000人の標識が用いられてきた。標識の数値が確かかどうかの問題はべつとして、これら2つの標識の中間を占めるような領域が“不採算となる公算が高いものの、鉄道としての存続が望ましい”として判断される可能性の高い領域を表しているとみることができる。ローカル鉄道のバス転換の判断には、ピーク輸送のバス転換が技術的に可能か、また費用的に見て効率的かといった視点が重視された。上の2種類の標識は鉄道輸送における市場の失敗現象をどのような領域において捉えるべきかを示唆する1つのデータである。

わが国の過疎バス政策に関しては公的補助の判定基準として平均乗車密度15人(1日運行回数10回以下)の標識が用いられ、同5人以上が継続的な公的補助の受給資格の下限とされた。農山村地域の地域バス輸送が不採算に陥りやすい領域は従って政府の判断によれば乗車密度15人以下の領域ということになる。地域バス輸送の不採算領域は鉄道に比べると需要規模のはる

10) 斎藤「上下分離政策の市場的背景と政策的意義」,『経済研究』(成城大)158号,2003年11月,斎藤「鉄道の上下分離に関わる諸問題」,『三田商学研究』(慶応大),43-3,2000年8月,を参照せよ。

かに小さな市場に対応するため、これを市場の失敗領域とみることには困難が大きい。モビリティ障害の重大さに照らせば、この種の不採算領域に関する議論は効率性規準以外を用いた交通政策論－例えばソーシャル・ミニマム論－に委ねるべきかもしれない。しかし、効率性の規準にこだわれば、運営赤字額が小さいバス輸送のような領域においてこそクラブ財などの手法を用いた市場的解決法の導入が交通政策として有効性を発揮することを認識する必要がある。

“クラブ財化”は公的補助に頼らずに問題に対応しようという点で不採算公共交通問題に関する1つの有力な政策選択肢として位置づけることができる。クラブ財化は市場の失敗を抑止する効果を有するだけでなく、公的補助に伴うさまざまな制約－予算制約や法律上・制度上の制約－を避け、乗客や会員のニーズに応えた路線づくりやサービス設計を可能にする点で長所を有する。ただし純粋なクラブ財－会員制バスのような事例－の適用範囲はフリーライダー現象が発生しにくい地域性の高い領域に限定されよう。

二部料金制を用いて会員囲い込みができないような場合であっても、クラブ財理論が有する基本理念は当該交通サービスの地域公共財化－間接費部分の公共財化－の政策論拠として敷衍することもできる。すなわち不採算公共交通の費用の一部を地元住民の共同負担とすることにより、魅力的な交通路線づくりやサービス設計を住民自らの手で行うという政策手法である。それはミニマムの視点にもとづき文字通り“最低限一定”のサービス提供でよしとする交通補助政策の理念よりも交通政策として発展性に富み、かつ関係者の厚生改善に寄与する可能性を備えていると言える。

5. 不採算公共交通問題をめぐる新たな動き

上述したように過疎地の市町村が関わった代替バス運行の経験や地元協議にもとづく第三セクター地方鉄道の設立のような事例はわが国の不採算公共交通問題に関する公的責務の実質的な地方移転を促すという点で少なからぬ影響力を与えてきた。さらに2002年2月に実施された鉄道とバス輸送に関する需給調整規制と退出規制の撤廃は、既存型にとらわれない新しい公共交通システムやそれを支えるための制度を生む契機として、その後のわが国の地域公共交通政策に対して影響力を徐々に増大させてきている。

各地で急増しているコミュニティバスの多くは100円運賃で巡回型の輸送サービスを提供するが、乗客負担と地元の公的負担が支える非既存型の輸送システムである。不採算鉄道の存続のために会計的上下分離方式を導入するという交通政策も、公的補助政策として位置づけるよりも、間接費部分の地域公共財化の導入例であると考えたほうがわかりやすい。住民組織などのNPOの活動により公的補助を伴わないバス路線の導入例も増加している。不採算公共交通問題の解決にとって公的補助は重要な論点ではあるが、決して不可欠の条件というわけではない。欧米諸外国では地域のボランティアが運転業務を務めるコミュニティバスやソーシャルカ

ー・スキーム(自家用車の公共利用)など、運営費用に対する公的補助を必ずしも前提としないモビリティ確保の方法が社会に定着している¹¹⁾。

強固な中央集権型の政治・行政システムをもつ日本においては、上述のような近年の変化にもかかわらず、地域交通政策に関する意思決定機構の地方分権化が著しく遅れてきた。狭小な行政区画を超えた領域で取り扱うことが必要な交通政策や環境問題などに対応するための広域的な意思決定機構も欠如している。不採算公共交通に関する交通政策をよりの確なものにするには、公的財源に裏付けられた地域交通政策に関する地方分権を推進すると同時に、広域的な交通問題に的確に対応しうる意思決定機構の整備が不可欠である¹²⁾。

11) 日本および英国における非営利組織によるバス輸送の事例および分析については高橋愛典「非営利組織によるバス運行の展望—日本における先駆的事例の分析を通じて—」,『交通学研究2003年研究年報』(日本交通学会, 2004年3月), 同「イギリス地域交通市場における非営利組織の役割—社会的排除対策に関連して—」,『商経学叢』(近畿大), 50-3, 2004年3月を参照せよ。

12) この点の具体的提案については、太田和博「地域分権化の地域交通政策の意思決定システム—再構築の視点—」,『交通学研究2003年研究年報』日本交通学会, 2004年3月, を参照せよ。