

## 2017年度公益事業論

## 第10回 バス事業の公益性とユニバーサル・サービス

## 本日の目標

前回の講義では、京阪電鉄前田先生らの講演を受け、日本の鉄道事業では重要だった国鉄分割民営化、JR誕生がどのようにして行われ、その後現在につながっているのかを検討した。今回は、鉄道事業が廃線となった場合に、バスによる代替措置が考えられるが、バス事業自体に何か課題はないのか、を検討する。

## 日程変更のお知らせ

当初、1月26日に予定していた積水ハウスの方のご講演を、1月19日に変更。この日に出席点を取ります。

## 進め方

前回の復習/バス事業とは何か/バス事業における規制緩和の流れ/バスの公益性/参考文献

## 1 前回の復習

鉄道事業にとっては重要な輸送密度問題

小林一三から始まる民鉄にみられるビジネスモデルとそれに対する国鉄分割民営化・JRの対応  
愚かな「速度競争」

東京―名古屋―大阪の大動脈の発展と技術進歩

◎鉄道の代替機関と目されるバス事業の課題へ

## 2 バス事業とは何か

## 2.1 そもそもの出発点

イギリスロンドンの、住宅地と市街地を往来する中産階級の乗り物

(1) オムニバス＝「みんなのもの」 (資料1)

資料1

「バス」の名付け親は、1828年1月に、パリ警視庁から市街地内部で乗合馬車事業実施の特許を受け、2人の友人と「オムニバス会社」を組織したボードリーとされている。彼はそれに先だって、フランス西部に位置しロアール川の河口に近いナントを拠点にして、近郊にあって彼自身が経営する温泉浴場との間で、乗合馬車の運行を行っていた。ナントでの乗降場がオムネスと名乗る食料品店の近くに座をしめ、店の看板がオムネス・オムニバスと書かれていたのをヒントにして、「オムニバス」を乗合馬車の代名詞に用いる手筈をととのえたとの説明がなされている。  
「オムニバス」は、ラテン語で「みんなのもの」(＝公衆に開放された)の意になる単語であった。  
…産業革命の進展に伴って人口集中が著しく、企業の活動も活発の度合いを強めていた大英帝国の首都ロンドンでは、市街内部での交通需要が高まっていた。今日でもウエスト・エンドとよばれる地域は、18世紀の時点では王侯貴族の拠点であった。いまも存在するバッキンガム宮殿、国会議事堂の存在が、その由来を象徴しよう。一方では、庶民と書くよりは貧民たちの群れが、イースト・エンドに密集した。どちらの地区に居住する人たちも、公共交通機関の存在を必要としなかった。王侯貴族は自ら交通手段としての馬車を所有するか、必要に応じて借り上げる資力を保持していた。貧民たちは、職住が重なり合う環境の中で、交通は徒歩で間に合わせてきたのである。/けれども、19世紀に入ると、時代の進展する中から中産階級が抬頭する。資力におい

ては王侯貴族に太刀打ち不能でも、多少の資産を持つ彼等は、貧民たちと同一の居住環境には甘んじえなかった。そうして彼等は、その住居を既成市街地の外郭に求め、そのことが市街の拡大をうながした。/こうした状況の中で、新興の中産階級に属する人たちは、外縁に構えた住宅地とビジネスの場として機能する都心 The City との間で、日常的な往来をなすに至るわけである。外縁に位置する住宅地と都心のビジネス・センターは、徒歩で通うにはいささか遠すぎた。そうした事情が、シリビアの「オムニバス」がロンドンで営業しうる素地を培ったといえるだろう。  
(中川, 1986, 6-8 頁)

## 2.2 2つのバスの世界

乗合バスと貸切バス (岐阜運輸支局, 2017)

### 乗合バス

一般的には路線 (バスの走る経路) を定めて定期的に運行し、設定された運行システムの起終点及び停留所で乗客が乗り降りする運行形態のこと

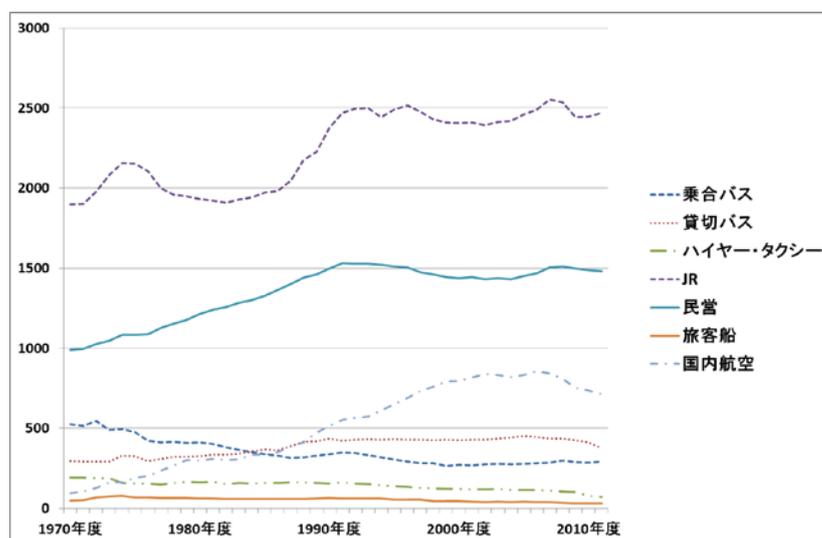
### 貸切バス

他人の需要に応じ、有償で、自動車を使用して旅客を運送する事業のうち、一個の契約により国土交通省令で定める乗車定員以上の自動車を貸し切って旅客を運送するバスのこと

※運輸機関別旅客人キロの推移

…(2)貸切バス>乗合バス (資料 2)

#### 資料 2



注) 単位は億人キロ。

出所) 日本バス協会 (2016), 9 頁より中瀬作成。

## 3 バス事業における規制緩和の流れ

従来は、「競争抑制的」な事業規制の存在 (資料 3)

…(3)需給調整規制の存在

#### 資料 3

日本経済全体をおおう市場規制は、特に、競争抑制的な事業規制 (需給調整規制) は、事業者の生産性の向上を阻み、価格を硬直化させ、商品の質の低下と多様性の欠如をもたらし、消費者の利益を損なうだけでなく経済の活性化をも阻害してきた。市場規制が過去の経済発展に果たしてきた貢献には絶大なものがあるが、産業と消費者が成長した現在、経済のもたれあい・横ならび構造を改善して産業を活性化し、価格・非価格両面について多様な差異を伴う選択の幅の広いサービスを消

費者に提供していくためには、市場規制を撤廃・緩和し、競争の促進と市場メカニズムの一層の活用を図っていくことが望ましい。特に、市場規制の非常に強い分野の1つである運輸産業については、徹底的な規制緩和が求められる。運輸・交通の分野は最も規制の強い分野であることが知られているが、それは単に許認可件数が多いからだけではない。規制のうち競争政策上最も重要な需給調整規制が多数存在し、かつ、その権益擁護の姿勢が強いからである。(中条, 1994, 77頁)

### 3.1 貸切バス事業の規制緩和(2000年道路運送法改正)

参入規制緩和, 運賃規制を「認可制」から「届出制」へ

旅行会社によるツアーという形態での利用者を集め, バス運行会社への委託

⇒競争激化…⇒(4)格安ツアーバスの登場

### 3.2 バス事業の規制緩和(2002年道路運送法改正)

- 需給調整規制の撤廃…参入は免許制から許可制へ, 退出は許可制から届出制へ, 運行系統, 運行回数は許可制から届出制へ

- クリームスキミング(利用者の多い時間帯, サービスに限定した参入)の防止

- 不採算サービスの撤廃への対応

都道府県主体の地域協議会において市町村, 事業者との地域交通政策のサポート(→地域公共交通会議へ)

### 3.3 高速バス事業の規制緩和(2006年道路運送法の改正)

運賃規制を届け出制へ

※ただし, ツアーバスとは根本的に異なるもの

→事業計画の作成の必要, 運行の休廃止の届け出の必要(堀内, 2008)

そもそもの高速バス事業…高速道路の開通と延伸

クローズド・ドアシステム

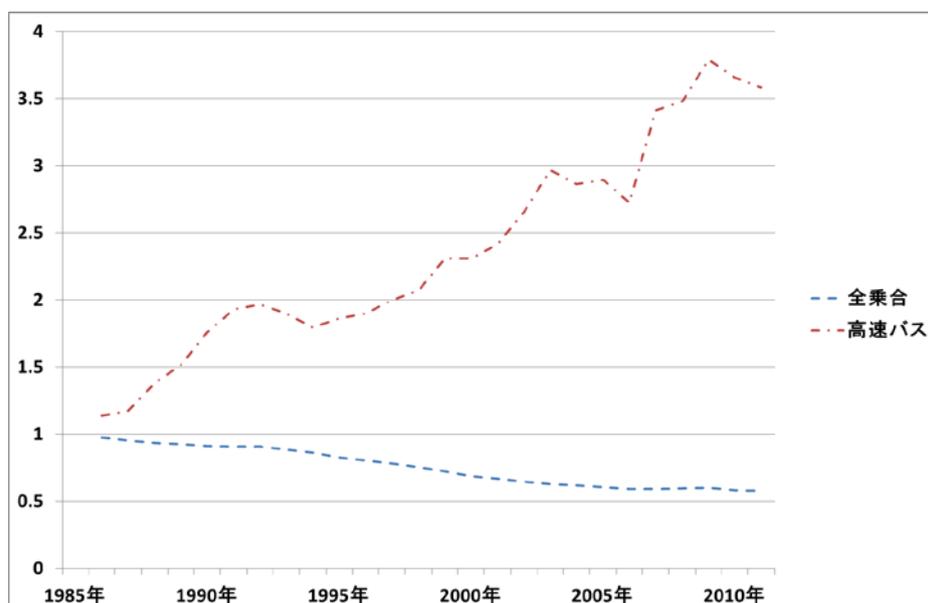
出発地周辺では乗車のみ, 目的地周辺では降車のみ, 途中下車は認めず

阪急バスと西鉄の共同運行の実現(1983年), 大都市と中小都市の路線開通と成功(1986年弘南バス・京急, 夜行高速バス「ノクターン」)

⇒(5)目的地へのダイレクト移動

乗合バス全体は減少するものの, 高速バス輸送人員の増加(資料4)

資料4 高速バスの輸送人員の伸び率



注) 1985年=1とした場合の伸び率を示している。  
 出所) 日本バス協会(2016), 12頁より中瀬作成。

### 3.4 規制緩和の結果

#### 3.4.1 「格安」が生んだ悲劇

- 2012年4月29日関越自動車道ツアーバス事故  
 高速乗合バスと高速ツアーバスの、高速乗合バスへの一本化  
 一定数のバスの所有、停留所の確保の必要  
 ツアーバス企画の旅行会社に対する事業許可と安全運行の義務化
- 2016年1月15日軽井沢スキーバス事故(DVD)  
 事業許可の更新制の導入  
 不適格者の安易な再参入・処分逃れの防止  
 罰則強化

#### (6) 事故後に繰り返される規制強化

※貸切バス事業者安全性評価認定制度 認定事業者一覧(平成29年11月20日現在)  
<http://www.mlit.go.jp/common/001211527.pdf>

#### 3.4.2 多様なバスの追求

##### (7) コミュニティバスの創設、運用

地域の縮小→輸送人員の減少→運行本数の減少→利用者の逸走…悪循環  
 バス事業経営の逼迫(資料5)

資料5

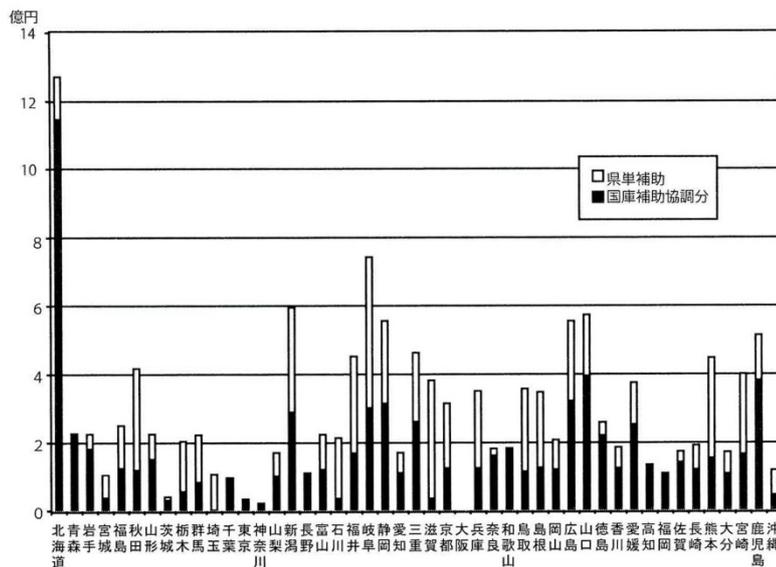


図5 都道府県別の不採算バス路線への補助金(県負担分・2008年度)

注: 全ての補助金を含む。  
 資料の都合上、島根県と山口県の県単補助負担分のみ2007年度分を掲載。  
 資料: 各県提供資料。

出所) 田中(2012), 188頁。

#### コミュニティバスへ

「地方自治体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, 2004)

※住吉台くるくるバスの試み(資料6, 7)

## 資料 6

1970年頃、県営住宅と県住宅供給公社分譲住宅が山麓に作られ、神戸市東灘区住吉台ができた。続いて大阪湾のオーシャンビューを望む民間住宅地が開発された。六甲山麓の急傾斜地に約3900人が住む。/2005年のバス開通当時の高齢化率は23%。神戸市が開発したわけではない住吉台には、公共施設はほとんどない。小学校もない。スーパーもない。外出はどうしてもクルマ・バイクに頼りがちとなり、戸建やマンションが急坂に並ぶ団地では、住民相互のコミュニケーションも難しかった。むしろ、若い世帯にはそのほうがわずらわしくなかった。眺めの良いこの町の間人間関係は希薄で、そこを吹く緑風のごとく、住民は阪神間の乾いた快適ライフを楽しんでいた。必要があればクルマで市街地におりれば良いし、運動のために坂を駆け上がったのも若き日の思い出である。しかし、30年も経つと、高齢化が忍び寄る。交通が不便な地域には、若者は残らない。こうして、高齢者夫婦、在宅独居高齢者が多くなってきた。「バスが欲しい」。人々は何度も何度も区役所をお願いした。そのたびに、「道が狭いので運行できません」の返事が返ってきた。本当は、人件費など高コストの市バスでは運行が難しいという問題もあった。そうこうするうちに、1995年、阪神淡路大震災がおきた。/被災した市街地の高齢者がドッと住吉台県営住宅の空室に入居してきた。西区や北区などの郊外を避け、とくに足腰の悪い人を「旧市街地の東灘区」に優先入居させたのである。しかし、住吉台は市街地には近いものの、高台であった。「バスが欲しい」。この声は、高齢者の命をかけた悲痛な叫び声になっていた。「もう、待てない」「役所はアテにできん」/先鋭化した住民が地元のNPOを突き動かし、全国都市再生モデルとして、小型バスの有償実証実験（2004年2月20日-3月31日）が行われた。実証実験の前後、実証実験中、私はまちかどで、バス停で、車内で、住民の語りに耳をすませた。その声を話し合いの場に伝えた。「これで、この町に孫子の代まで住みつづけられる」「この住み慣れた我が家を、終の棲家にしたい」「地域の足」「老後も安心。孫子の代まで住み続けられるまち」（森栗、2013、26-8頁）

## 資料 7



図1 東灘区の交通とくるくるバス

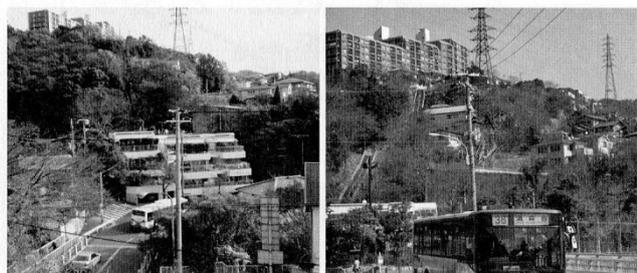


図2 谷底を走る市バスと、山上の住吉台、300段の階段（中央）がこれを結ぶ

出所) 森栗、2013、27頁。

出所) 森栗、2013、28頁。

→実証実験後、東灘交通市民会議の立ち上げ、地域住民、みなと観光バスで議論して工夫へ  
⇒公民連携…(8)事業者の採算性の追求 (資料8)

## 資料 8

行政に頼ることなく住民が主体的に取り組み、『官』と『民』を有機的に動かすことによっ

て『契約によるガバナンス』的手法を取り入れることなく『民』が自らリスクを負い、通常事業と同列に扱うことで、リターンの道筋が切り開かれ、収支バランスの取れる運行が可能となります。(松本, 2015)

◎住民, 行政, まちづくりコンサルタント, 事業者

「我慢も必要」「プロセスの可視化」「受益者負担」「永続的な地域住民の協力体制の堅持」

⇒交通政策基本法の制定へ(資料 9)

資料 9

第 6 条 (連携等による施策の推進)

交通に関する施策の推進は、まちづくり、観光立国の実現その他の観点を踏まえ、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りながら、国、地方公共団体、運輸事業その他交通に関する事業を行う者（以下「交通関連事業者」）、交通施策の管理を行う者（以下「交通施設管理者」）、住民その他の関係者が連携し、および協働しつつ、行われなければならない。

(9) まちづくりと一体となった公共交通ネットワークの維持・発展へ

…地域の活性化

※新たな各地の試み 京丹後市の「200 円バス物語」(丹後海陸交通) (DVD)

#### 4 バスの公益性

地域住民の身近な、そしてオールマイティな「足」

しかし、縮小する社会という点から、バス事業そして公益事業はユニバーサル・「サービス」でいいのか  
ユニバーサル・サービスとは(資料 10)

アメリカ ATT の経営政策…One system and one policy, universal service

資料 10

ユニバーサル・サービスという概念がはじめて用いられたのは、1902 年の AT&T 社の年次報告書にベイル社長(当時)により提唱された ‘One system and one policy, universal service’ である。米国は移民の国であり、当時は欧州方面からの移民が東海岸に上陸し、安住の地を求めて南部、中西部にそれぞれが定住の地を求め、そこで生活に必要な商店、金融機関、さらに電話会社もコミュニティ単位で設立されていた。換言するならば、中央から地方という動きではなく、地方から中央という動きのなかで小規模なコミュニティ単位の電話会社が合併を繰り返し、大都会では AT&T が大規模な電話ネットワーク設備を構築していった。そこでは電話会社同士の設備競争もあったが、その中で、当時の AT&T 社が年次報告書で明らかにした経営方式がユニバーサル・サービスであった。その意味するところは、‘One system and one policy’ という表現からも理解できるようにコミュニティ内の市内通話もコミュニティ間の遠距離通話も AT&T 社の電話に加入すれば同一システムによる運営で市内と市外を含むユニバーサルな電話サービスを提供されるというもので、ユニバーサル・サービスは AT&T という一民間会社の経営政策を示す標語として用いられた表現であった。(菅谷, 2014, 28 頁)

◎日常生活に不可欠(essentiality), どこでも利用可能(availability), 使いやすい料金(affordability)

+ (10) ラストリゾート(最後のよりどころ)の存在 (下村, 2016)

住民, 地域社会, 事業者の連携による生活支援交通の存在(資料 11)

資料 11

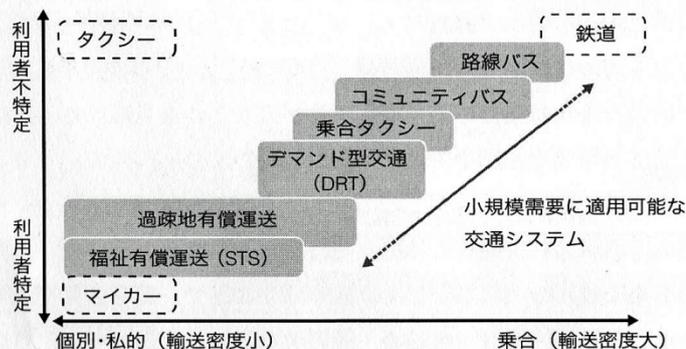


図 1・3 生活支援交通の多様な運行形態 (出典：青森県「生活交通ハンドブック」<sup>註7</sup>を筆者が一部修正)

出所) 吉田 (2009), 14 頁。

(10) 需要者して受け取る「サービス」を越える世界へ

参考文献

岐阜運輸支局 (2017) 「バス」 <https://www.tb.mlit.go.jp/chubu/gifu/>, 2017/12/14

国土交通省 (2004) 「コミュニティバスの導入ガイド」 [www.tb.mlit.go.jp/kinki/koutsu/bus/cbus.pdf](http://www.tb.mlit.go.jp/kinki/koutsu/bus/cbus.pdf), 2015/06/19

下村仁士 (2016) 「ユニバーサルサービス概念からの交通権思想へのアプローチ」 『交通権』 第 32 号, 55-68 頁

菅谷実 (2014) 「ポストメディア融合時代のユニバーサル・サービス」 『情報通信学会誌』 第 32 巻第 3 号, 27-30 頁

田中健作 (2012) 「日本におけるバス事業と不採算バス補助政策の動向」 『広島大学大学院文学研究科論集』 第 72 巻, 181-195 頁。

中条潮 (1994) 「運輸・交通分野における規制緩和」 『ジェリリスト』 第 1044 号, 77-82 頁。

中川浩一 (1986) 『バスの文化史』 筑摩書房

日本バス協会 (2016) 『日本のバス事業 (2016 年版)』 [http://www.bus.or.jp/about/pdf/h28\\_busjigyo.pdf](http://www.bus.or.jp/about/pdf/h28_busjigyo.pdf), 2017/12/14

堀内重人 (2008) 『高速バス』 グランプリ出版

松本浩之 (2015) 「関西プレミアムシンポジウム『公益事業とまちづくり』」 (公益事業学会第 65 回大会報告パンフレット)

森栗茂一 (2013) 『コミュニティ交通のつくりかた』 学芸出版社

吉田樹 (2009) 「生活支援の地域公共交通」 秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通』 学芸出版社, 8-33 頁。