

交通政策における規制緩和問題

— 英国における域内（ローカル）バス規制緩和論争 —

寺 田 一 薫

はじめに

本稿は、英国における域内（ローカル）バス・サービスの規制緩和に至るまでの論議と、規制緩和政策の策定過程、そして政策実施後の若干の評価についてまとめ、交通政策のあり方を考えることを目的としている¹⁾。

英国においては、政府は、政策実施前にその内容を白書の形式で国民に問い、その反応を見た上で立法化と政策の実施を行う。その意味で、わが国とは異なり、政策立案過程が透けて見えることが多く、特定の政策変更についての利点と欠点が判明しやすい。

加えて、後述のように、英国においては1930年交通法によるバスの免許制が長期に亘って維持されたが、これは自動車交通事業法（1933年）から道路運送法に引き継がれたわが国のバス政策と極めて類似している。また、英国においては、1980年法によって急行乗合バス・サービス（長距離バス）の規制を緩和した²⁾。わが国においても近年、長距離バスが発達を見せているが、

注1) 共通の領域を扱ったより包括的な論文としては、正司健一「イギリスの交通政策」(中西健一編著『現代の交通問題』ミネルヴァ書房、1987年)、S. グレイスター「旅客運輸の公共政策」(森嶋通夫・能勢哲也編『サービス産業と福祉政策』創文社、1987年)、日本交通政策研究会『英国の交通部門における規制の変化』1985年11月、K. M. Gwilliam, *Transport Policy 1979-1987*, (広岡治哉訳「交通政策—1979年から1987年まで」『経営志林』(法政大学)、第24巻、第2号、1987年7月)、がある。

2) 英国の急行乗合サービスの規制緩和に関する邦文文献としては次のものがある。岡野行秀「運輸業の規制緩和問題」日本経済新聞(やさしい経済学)、1984(次頁脚注へ続く)

しかし行政側は旧来の免許制度では十分な対応ができず、結果として免許基準を緩和し、英国に近い政策対応をとらざるをえなかったというケースが生じ始めている³⁾。単に地理的条件に共通する要因があるという点にとどまらず、英国のバス政策について検討を行うことは、わが国の交通政策を考える上で極めて重要と思われる。

I. 1980年交通法に至るまでの英国のバス政策

英国におけるバスの免許制度は、道路上での過当競争を回避することを目的として、1930年道路交通法（Road Traffic Act）によって導入された。その内容は1960年道路交通法⁴⁾によっても受け継がれる。

これらの法律によって、大ブリテンが交通管区（Traffic Area）に分割され、各区ごとに交通委員会（Traffic Commissioners）が置かれ、同委員会によって規制が行われることが規定された。この規制制度は、大きくみて後述の1980年交通法（Transport Act）施行まで際立った変更は行われず、厳密な免許制度による地域独占が維持されてきた。バス・サービスは、（1）普通乗合サービス（stage carriage）、（2）急行乗合サービス（express carriage）、（3）周遊・遊覧サービス（excursion and tour）、（4）特定契約・貸切サービス（contract hire）に分けられ、事業者の保護の度合に差が付されている。これは、普通乗合サービスにおいて地域独占を与え、収益性の高い路線での独占利潤によって、収益性の低い路線を維持することを目的

年11月27日～12月1日。武田文夫『交通の計画と経営』白桃書房、1986年、第5章。広岡治哉「イギリス・バス規制撤廃政策とその結果——1980年法を中心に——」（高橋秀雄編『公共交通政策の転換』日本評論社、1987年）。大須賀英郎「1980年運輸法による英国急行バスの規制緩和の影響」『高速道路と自動車』第27巻第10号、1984年10月。中条潮「最近のイギリス交通事情Ⅱ——航空市場とバス市場の規制緩和——」『高速道路と自動車』第29巻、第8号、1986年8月。

3) 主として北海道のケース、拙稿「都市間バス輸送の発展と免許制度」『運輸と経済』第45巻、第8号、1985年8月参照。

4) 藤井弥太郎訳『英国1960年交通法』運輸調査局調査資料、第440号、1962年3月。

としていた。

実際の免許措置は2本立てで、バス・サービスの運行そのものには公共輸送用車両免許（Public Service Vehicle Licence；PSV 免許）⁵⁾、個別運賃を収受する輸送には、合わせて道路輸送免許（Road Service Licence；RS 免許）が必要とされた。

免許制度が長期に亘って大きな変化なしに維持されたこととは対照的に、バスの供給組織は大きな変遷を経ている。後述の議論の対象となる産業組織を規定するのは1968年交通法である。

1968年交通法は、イングランドの6つの都市県（metropolitan county）とスコットランドのストラスクライド地域（region）に、公共交通についての一元的決定機関として旅客輸送委員会（Passenger Transport Authority；PTA）を設置し、さらにこれを上部機関とする実行機関、旅客輸送公社（Passenger Transport Executive；PTE）を置くことを定める。ただしその後、1972年地方行政法（Local Government Act）によって、都市県議会（council）および地域議会自体がPTAとなる。

これ以外の地方公営バス事業としては、ロンドン運輸公社（London Transport Executive；LTE）⁶⁾、ならびに区議会（district council）の現業である自治体直営事業（municipal）⁷⁾がおかれた。

1968年法は、国有バス事業について、運輸持株会社（Transport Holding Company）所有の事業を全国バス会社（National Bus Company；NBC）とスコットランド運輸連合（Scottish Transport Group；STG）とに譲渡することを定めた。STGは海運業ほかを兼業するが、同社のバス部門はスコットランド・バス・グループ（Scottish Bus Group；SBG）と称される。

地方公営、国有のほか、民間独立事業者（independent）が存在するが、

5) PSVの運行には、同車両免許に加えて、PSV運転者免許と同車掌免許が必要とされた。

6) 1969年（ロンドン）交通法（Transport（London）Act）によって、ロンドン運輸管団（London Transport Board）が改組されたものである。

7) 1983年現在で、49の区議会がバス事業を営んでいる。

乗合部門でのシェアは小さい。しかし周遊・遊覧、特定契約・貸切セクターでは大きなシェアを有していた⁸⁾。

1960年法では、RS免許のために交通量の少ない地域でのミニバス運行が規制されてしまっていたが、1968年法でこれを「許可」制に移行し、1977年ミニバス法 (Minibus Act) では、地方のボランティア団体や学校の運行するミニバスについての特例を設け、さらに1978年交通法では、ボランティア団体の運行するバスについて、PSV 車両免許・運転者免許を緩和したコミュニティ・バス制度の創設が行われ、地方部での免許基準が段階的に緩和された⁹⁾。

1980年交通法では、規制制度の簡素化と部分的な競争の導入のため、以下の3点が改正される。

第1に、急行乗合サービス¹⁰⁾についてRS免許を廃止し、PSV 運用者 (operator) 免許に代え、自由に路線開設ができることとする。

第2に、普通乗合サービスについて、交通委員会による運賃規制を廃止し、その決定を自治体との交渉とすること、ならびに免許申請の際の挙証責任が申請者から異議申立人に移転されることが定められた。

第3に、当該区域内で供給される普通乗合サービスについて一定期間中実験的にRS免許を廃止する、「試験区域 (trial area)」設定のための規定が行われた。この制度には、デボン、ハリフォード・アンド・ウォセスター、およびノーフォークの3県が申請を行い、試験区域を設定した。

8) 後述の議論と前後するが、現在、PTEの小規模な会社組織への分割、また都市圏の廃止に伴ってPTAの旧来の形態への復帰、自治体直営事業の会社組織への移行が行われている。LTEは国有化されロンドン地域運輸 (London Regional Transport) に改組されている。NBCとSBGは、運営子会社ごとに民間売却中である。

9) 地方部に関するバス政策の経緯については、日本交通政策研究会『英国下院国有産業委員会報告書 (1977-1978会期) および関連資料』1987年7月、同『英国下院スコットランド問題委員会報告書 (1981-1982会期) および関連資料』1987年8月、および中条潮『英国におけるルーラル (農山村) 交通の現状と新しい地方交通運行システム』日本交通政策研究会、1979年3月、参照。

10) 1980年法による再定義では、乗客を30マイル以上輸送するもの。

この時点までの関係諸規定を集め、再掲したものが、1981年公共旅客車両法 (Public Passenger Vehicles Act)¹¹⁾となる。

II. 1984年バス白書の提案

上記のように、1970年代の地方部の限定的規制緩和 (労働党政権下)、さらに1980年法での急行乗合サービスと試験区域での規制緩和 (保守党政権下)、これらの成果をふまえて政府 (保守党) は、『1984年バス白書』¹²⁾として普通乗合サービスを含めたバス事業の完全な規制緩和の提案を行う。その提案の要旨は次のとおりである¹³⁾。

- (1) 大ブリテン全土にわたる RS 免許の廃止により、バス・サービスを競争に関する制限から解放する。
- (2) PSV と運用者の質と安全水準に対する監督は、維持・強化する。
- (3) 地方自治体は、自由市場では中止されるであろうサービスに対し継続的に補助金交付ができるが、このとき自治体は、補助を交付しようとしているサービスの運行契約を廻って競争入札 (competitive tender) を行うことを要求される。
- (4) 特別割引運賃制度 (concessionary fare scheme) は継続する。
- (5) 地方部における公共交通を育成し、問題解決をはかるため、特別技術革新補助 (special innovation grant) と移行補助 (transitional grant) を行う。
- (6) バス産業の構造を市場ニーズに合致させるため、NBC と PTE はより小規模な自立採算の組織とした上で民間セクターに移管し、自治体直営バ

11) 中条潮, 山内弘隆訳「公共旅客車両法」(その1)(その2), 『外国の立法』22巻5号, 6号, 1983年9月, 11月。

12) Department of Transport, Scottish Office, and Welsh Office, *Buses*, Cmnd 9300, HMSO, July 1984 (成田英子, 寺田一薫訳『バス白書(仮題)』日本交通政策研究会, 近刊)。

13) *Ibid.*, p. 4 f., Para 2.2-2.10.

ス事業は区議会所有の会社組織に改組する。

- (7) タクシーと免許ハイヤー (licenced hire car) が、個別運賃を収受して乗客を輸送することを許可する。
- (8) スコットランドにおいても同様の政策をとる。
- (9) 政府は、早急に法案提出を行い、遅滞なく、提案された政策変更を行う用意がある。

Ⅲ. バス白書対ギリアムらの論争

バス白書の提案は極めて大胆なものであり、またその表現もストレートで明快なものであったため、交通経済学研究者の関心と呼ぶ。また先に規制緩和が実施された急行乗合サービスについても、その評価が固まりはじめ、議論の引き金となった。

まず、バス白書のアドバイザーの1人となるグレイスターは、1983年にマレイとの共著¹⁴⁾において英国のバス規制の弊害を説き、バス白書の理論的な枠組と若干の実証分析を提供する。一方、ギリアムは、1984年3月に公共交通における政策介入の根拠を示す著書¹⁵⁾を発表し、同年7月のバス白書発表後に両議論が衝突する。同年10月にギリアムは、もともとバスを含む公共交通における規制の必要を論じていたナッシュ¹⁶⁾と、これにマッキーを加えた3人の共筆でバス白書への反対論拠をまとめ、これをワーキング・ペーパー

14) S. Glaister and C. Mulley, *Public Control of the British Bus Industry*, Gower, 1983, 同書については正司健一による書評がある(『国民経済雑誌』(神戸大学), 第154巻, 第2号, 1986年8月)。

15) K. M. Gwilliam, *Aims and Effects of Public Financial Support for Passenger Transport*, Round Table 67, ECMT, 1984.

16) たとえば, C. A. Nash, Management Objectives, Fares and Service Levels in Bus Transport, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 12, No. 1, January 1978, (西村光沢「バス交通における経営目標と運賃, サービス水準」(上)(下), 『高速道路と自動車』第22巻, 第6号, 第7号, 1979年6月, 7月), および C. A. Nash, *Economics of Public Transport*, Longman, 1982, (衛藤卓也訳『公共交通の経済学』千倉書房, 1986年)。

ー¹⁷⁾として発表する。これに対してはバス白書のアドバイザーであったグレイスターとピーズリーが白書擁護を行い、さらに反論と擁護論が繰り返される。なお、バス白書の提案にはグレイスターの見解が極めて強く出ているといわれる。これらの論争は、『トランスポート・レビュー』誌上に再掲された¹⁸⁾。

バス白書対ギリアム＝ナッシュ＝マッキー（以下ギリアムらと表記）の論争の対象は広範なものであるが、前章のバス白書の提案のうち（6）と（7）については、規制緩和政策そのものとは別に所存する問題として論争の中心的主題とはなっていない。

1. 市場構造と浪費的競争

バス白書は、バス産業が規模の経済性（economies of scale）を示さないことは一般に認められていると述べ、その理由として、自由に企業規模の決定を行っている民間独立事業者の規模は大きくなく、大部分が車両数5台以下であることをあげている。他方、公共セクター事業者¹⁹⁾は大規模であるが、これは政策的統合によるものであり、その結果間接費が巨大となり、地域的環境や利用者のニーズに合致しない経営政策や基準が全社にわたって適用され、非効率が生じていると述べている²⁰⁾。

これに対しギリアムらは次の2点を問題にしている²¹⁾。

第1に、地域的市場を考えたとき、複数の事業者を維持するには小さすぎる市場、すなわち、キャパシティの最小単位であるバス1台に比べて相対

17) K. M. Gwilliam, C. A. Nash, and P. J. Mackie, *Deregulating the Bus Industry*, Working Paper 179, Institute for Transport Studies, The University of Leeds, October 1984.

18) K. M. Gwilliam, C. A. Nash, and P. J. Mackie, *Deregulating the Bus Industry in Britain ; The Case Against*, *Transport Reviews*, Vol. 5. No. 2, April/June 1985.

19) NBC 事業者, PTE, および自治体直営事業を指す。

20) DTp. et al, *op. cit.*, p. 15, Para 5.2.

21) Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 105 f.

的に需要が小さい市場が存在する。

第2に、現状は白紙状態にあるわけではなく、多くの市場において、既存事業者のうち少なくとも1社は大規模であり、すでに市場での優位を確立している。その優位を生じる理由として、財務面でのメリットや中古バス市場での支配力などコスト上の要因に加えて、ネットワークを形成していることによる、接続や乗車券販売における消費者のロイヤリティーを指摘している。

バス白書は、バス市場においては競争均衡が達成されるとするが、その1つの理由として、参入時の創業コストと撤退時に回収不能な埋没費用(sunk cost)の両方が小さいことをあげる。白書は、バス産業を他の産業と比較して、超過供給の生じるリスクが小さい産業と見る。そしてさらに競争の導入によって、サービスの供給に頻繁で不安定な変化がひきおこされるであろうとの懸念には理論上根拠がないとし、バス市場を高度にコストスタブル(挑戦可能)な市場と見る²²⁾。

一方ギリアムらは、理論上も、また経験上も次の点が指摘できるとする。小規模事業者が、大規模な既存事業者の存在する市場に新規参入を行うとき、小規模事業者は低運賃を付し、かつ大規模事業者の運行する便の直前の時刻に運行を行うであろう。これには、既存大規模事業者も運賃と時刻表の両面で対抗を行い、新規参入者の市場からの排出を試みる。そして後述の試験区域での動向はその証拠となるとする²³⁾。

この不均衡の問題、供給の不安定の問題に関しては、バス白書は、競争導入後、一度市場が沈静化した後に、事業者の交代が頻繁か否かという形でとりあげている。そして、道路上での実際の競争の程度、すなわち旅客が直面しなくてはならない変化の程度と潜在的競争の程度とは別箇であり、前者については無視できるとする。その一方、後者の影響は大きく、競争圧力が作用し、すべての事業者は潜在的競争者を含めた他の事業者からの挑戦を免れ

22) DTp. et al, *op. cit.*, p. 51 f., Annex 2, Para 20.

23) Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 106 f.

ないことを知り、効率の改善に努力するはずであると述べている²⁴⁾。

バス白書はまた、事業者の動機づけの面からみても、事業者は、利潤をあげようとするとき、信頼性の欠如や時刻表・運賃の頻繁な変更などによって旅客の信用を失うようなことはしないはずであるとも述べている²⁵⁾。

2. サービスの質と調整の利益

バス白書は、自由市場において事業者が市場にとどまろうとするとき、利用者のニーズを満足しなくてはならず、それゆえ事業者は、基本的に利用者のニーズには敏感であり、そのニーズを満たすよう努力を行うはずと述べる。そして、これを反映して運賃も運転頻度も変化し、この対応は、政府が規制を通じて行うものよりも迅速であるとする。白書は、考えられる反論に回答する形で、計画された大規模な公的サービスのネットワークを通じて、高品質のサービスや便利な接続を作り上げることは可能と認めながらも、重要な点は、そのような計画を行うことによる利益が、それに要するコストを償うに十分なだけ大きいかどうかであるとする。その上で、計画によって達成されることができると成果を、よりコスト効率的な方法で達成できないかどうかを問題にする²⁶⁾。

サービスの質と調整の利益の問題については、ギリアムらはこれを非常に重視しており、次の3段階にわたる議論を展開する。

第1に、生産者コストの面での規模の経済性²⁷⁾が存在しないとしても、ユーザー・コストに関連する規模の経済性²⁸⁾が存在する場合、このことは補助金交付のための経済的根拠となる（ファースト・ベストの問題）²⁹⁾。

第2に、複数路線をプールした上で、上記問題に予算制約を課した場合、

24) DTp. et al, *op. cit.*, p. 15, Para 5.2 and p. 52, Annex 2, Para 21.

25) *Ibid*, p. 51, Annex 2, Para 19.

26) *Ibid*, p. 13, Para 4.14.

27) ギリアムらはこれを「規模の内部経済 (internal economies of scale)」と呼んでいる (Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 112)。

28) 「規模の外部経済 (external economies of scale)」(*Ibid*, p. 112)。

29) *Ibid*, p. 112.

そのもとでの社会的便益最大化というセカンド・ベスト問題の解は内部補助を含みがちである。その結果、乗客数が多く需要の運賃弾力性の小さい路線において、乗客数が少なく需要の運賃弾力性が大きな路線よりも、ファースト・ベスト運賃から一層乖離した運賃が付されることになる³⁰⁾。

第3に、自由競争によって、収支制約下で最良の運賃と運転頻度の組合せが導かれるかどうかという非常に重要な問いかけが残るが、自由市場を通じて、最適な運賃と運転頻度の組合せが保証されるメカニズムは存在しない³¹⁾。

さらにギリアムらは、調整の利益の問題について次のように述べる。競合関係にある鉄道輸送に規模の経済性が存在する場合、ならびにロンドンのトラベル・カード（地帯制共通乗車券）のような単純化された乗車券システム、連絡乗車券、路線計画、利用者への情報サービスを確保しなくてはならない場合、統合の必要が生じる。ギリアムらも、単純化された乗車券システムにはマーケティング面や管理コストの面で魅力があり、事業者の側に導入の動機はあるとする。しかし統合された運賃制度の下では、小規模事業者の側に、路線や時間帯による運賃切り下げの誘因が生じ、既存事業者が小規模事業者にサイド・ペイメントを提供しない限り、そのような運賃体系は維持不能であると述べる。また路線計画上も、遠近逆転運賃などが困難なときには、あるコミュニティへの迂回運行に純社会的便益がありながら、事業者にとっては利益とならないケースがありうるとする。そしてこれらの問題のため、路線、時刻表、および運賃について責任を持つ公的機関の必要を説く。ギリアムらは、自由市場を通じて同一の成果を達成することは不可能ではないとしながらも、事業者間での収入配分やサイド・ペイメントに大きく依存することになり、そのような複雑なシステムは実現不能ではないかと述べている³²⁾。

競争が導入されたとき時刻表競争（スケジュール・マッピング）が生じる

30) *Ibid.*, p. 117.

31) *Ibid.*, p. 120.

32) *Ibid.*, p. 125 ff.

点には、バス白書も注目している。しかし白書は、利用度の高い路線においては競争は主として新種サービスの参入という形態で展開され、そのため市場規模自体が拡大し、懸念材料は少ないとする³³⁾。

また利用度の低い路線に関しては、旅客は等時隔サービスによって利益を受けるにもかかわらず、規制のないとき、競合する各社は、利潤動機から競争相手に自社便の直前の発車時刻を与えまいとして行動し、雁行（ダンゴ運転）となるといわれる。しかし白書は、このような事態は完全に参入が自由なときに発生する事柄ではないとする。その理由として、競合する2社が同時発車を行ったときには、2社とも利益性が危ぶまれ、そのためどちらか1社は異なったサービスに転換し、この製品差別を通じて市場規模が拡大する点をあげている。また、同種サービスに2社を維持するに十分な需要が存在するときには、2社はサービス調整に同意し、その結果2社ともが利潤を増加させることになるとしている³⁴⁾。

さらにバス白書は、事業者は、営利的インセンティブから乗客のサービス調整や乗換えについてのニーズを満足するであろうし、事業者間調整が必要とされる場合には協調のための非公式手段が自然に発生し、サービスの連絡は確保されるとする³⁵⁾。

これに対しギリヤムらは、バス白書の示す非公式調整の内容について疑問を持つ。彼らによると、反競争的行為の防止という観点からすれば、時刻表協定のような公共の利益に繋がる事柄と、単なるキャパシティ削減協定とを区別することは難しく、この問題に対処することを、規制上の機雷原と称している³⁶⁾。

3. 内部補助と競争入札制

バス白書は、内部補助について次のように述べる。内部補助の中には、正

33) DTp. et al, *op. cit.*, p. 52, Annex 2, Para 22.

34) *Ibid*, p. 52, Annex 2, Para 24 f.

35) *Ibid*, p. 53, Annex 2, Para 27.

36) Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 108.

当な営利上の理由から採用されているものがある。事業者は、たとえば深夜や早朝のサービスを不採算であっても運行することがあるが、これは、乗客を自家用車に転換させずにバスを利用させることを目的としたものである。そしてこのような内部補助を営利的 (commercial) 内部補助と呼び、それ以外の非営利的内部補助、すなわち営利ベースでは事業者は供給を行わないであろうサービスに資金供与を行うものを問題視する。白書は、競争導入後時間が経過すれば、この非営利的内部補助は排除されるとする³⁷⁾。

バス白書は、非営利的内部補助を悪影響を持つものとみるが、その理由は次のようなものである。

第1に、利用者の多い路線の運賃が必要以上に引き上げられ、その結果、自家用車保有率が低く、裕福でない地域が大きな支払を行うことになるかもしれない。そして、公共交通に有利性のある場所においてもその発展が抑制され、公共交通の衰退が早められる³⁸⁾。

第2に、どの路線が補助を受けるにふさわしい路線かという、本来は事業者によるべきでない決定事項が事業者に委ねられてしまう³⁹⁾。

そしてバス白書は、規制緩和が行われ非営利的内部補助が排されるならば、地方自治体は、市場によって維持可能なサービスと補助金を必要とするサービスとの区別を確実に知ることができるようになると述べる⁴⁰⁾。

これに対しギリアムらは、前節でのセカンド・ベスト解の達成に内部補助が不可欠との論点を繰り返す。加えてギリアムらは、バス白書の「市場によって維持可能な部分⁴¹⁾」との概念は定義不能であり、運賃とサービス水準次第でどのようにも範囲が変化するとする。そして、高運賃と貧弱な運転頻度との組合せによってのみ収支均衡可能な路線もあるはずであると、そのよ

37) DTp. et al, *op. cit.*, p. 12, Para 4.11 f.

38) *Ibid*, p. 55, Annex 2, Para 38.

39) *Ibid*, p. 55, Annex 2, Para 40.

40) *Ibid*, p. 6, Para 3.4.

41) バス白書の原語は“commercial sector”。

うなサービスでも採算可能と考えることに疑問を投げかける⁴²⁾。

バス白書は、基本的に内部補助による不採算サービスの維持というやり方を否定するけれども、不採算でありながら、社会的には必要とされる路線を維持するための別な方法、すなわち運行契約に関する競争入札について検討を行う。そして白書は、定期的に入札を行って、落札者はフランチャイズ期間中、収益性のあるサービスと収益性のないサービスの両方において競争から保護されるが、一方でその事業者は、内部補助を通じて収益性のないサービスの維持を行うことを義務づけられるというシステムを例示している⁴³⁾。

しかしながらバス白書は、このようなシステムが与える競争圧力が完全な規制緩和と比べれば小さい点、ならびに既存事業者が入札で有利となってしまう可能性を懸念する。また、入札後に、事業者が契約条件を満足しないケース（たとえば倒算）では、サービスの中断や契約内容の修正を余儀なくされることを問題にし、入札が公的助成を必要とする不採算サービスに限定されて行われるならば、広範囲にわたる上記の問題は防止できるとしている⁴⁴⁾。

これに対しギリアムらは、競争入札の導入によるコスト効率面での利益と内部補助の不可避性との両方を考えており、入札が利益性のない路線だけに限定される必要はないとする。ただし入札制度の運用面を考慮したとき、複雑な都市の路線網の中での制度の扱いは難しいものとなるであろうことは認めている⁴⁵⁾。

4. 技術革新とミニバスの導入

バス白書は基本的に、規制を、技術革新への意欲を減退させるものとみる。白書の見解では、規制下において既存サービスについて有効な独占を与えられている事業者には、新規サービスのパイオニアとなるためのインセンティブは乏しいとされる。規制者の側からしても、申請された新規サービスすべ

42) Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 128 f.

43) DTP. et al, *op. cit.*, p. 55, Annex 2, Para 36.

44) *Ibid*, p. 55, Annex 2, Para 37.

45) Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 128 ff.

てについて、それが利用者の利益に繋がるものかどうかを検討しなくてはならないのであるが、申請内容が革新的なものであればあるほど、その判断は困難になるとする。白書は、事業者側、規制者側両者の誘因からして、技術革新は抑制されがちになるとする。そしてバス白書は、新規サービスについてのテストは、結局のところ市場での公衆の反応によるものとならざるをえず、事業者の利潤追求へのインセンティブこそ、利用者が望んでいないサービスが供給されてしまうことへの最も効果的な歯止めとなると述べている⁴⁶⁾。

バス白書は、唯一のものではないとしながらも、考えられる1つの革新としてミニバスを例示している。そして、規制制度と大型バスの確立された地位のため、英国においてはタクシーとバスの中間の輸送手段は余り発展を見せなかったが、しかし他の諸国の例からみて、ミニバスや乗合タクシーにかなり大きな潜在需要が存在するであろうと述べる⁴⁷⁾。

この論議に対しては、ギリアムらは、ミニバスの問題に集中して、より現実的な観点から批判を行う。彼らは、ミニバス・サービスを、特定の収益性のある区間において、ピーク時の追加的運行、夜間や休日のサービスが不十分なときの補完的運行の形で、高ロード・ファクター（乗車効率）を維持してのみ採算可能なものとして位置づける。そして、このようなミニバスの参入があったとき、既存の大型バスの事業者は、低サービスと高運賃の組合せを選択することを強いられるとする。この点を考慮すれば、大型バスに対するクリーミングを防止するためには、ミニバスの台数は制限されなくてはならず、その制限を可能とするよう規制制度を存続しなくてはならないと述べている⁴⁸⁾。

5. 急行乗合サービスおよび試験区域の規制緩和の経験

急行乗合サービスに関し、バス白書は、1980年交通法による同サービスの

46) DTp. et al, *op. cit.*, 50, Annex 2, Para 15.

47) *Ibid.*, p. 50, Annex 2, Para 15.

48) Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 125.

規制撤廃以来、1980年から1983年の間に同サービスの運賃は実質で40パーセント低下し、700の新規サービスが導入された点を引用する。そして、普通乗合サービスについても規制緩和が行われれば、同様の好ましい結果が生じると考えられるとする⁴⁹⁾。

これに対してギリアムらは、急行乗合サービスと普通乗合サービスとは次の点で異なると述べる⁵⁰⁾。

第1に、急行乗合サービスはもともと補助金の交付を受けておらず、普通乗合サービスと比べて収益性が高い。しかし、普通乗合サービスの場合、急行乗合サービスと比べて新規参入に魅力がなく、競争が成立しにくい。

第2に、急行乗合サービスは、規制緩和後需要を拡大したが、これは鉄道の需要を取り込んで成長したためである。ところが普通乗合サービスについては、需要を取り込むことができる代替的輸送手段は存在しない。

第3に、鉄道という密接な代替財の存在等のため、急行乗合サービスにおいては、需要の運賃とサービスの質に対する弾力性が高い。それゆえ急行乗合サービスの事業者は利用者のニーズに敏感であり、運賃やサービスの質を社会的に望ましいものに調整するよう努力する。しかし普通乗合サービスについては、このような市場による調整はうまく機能しないであろう。

そしてギリアムらは、以上からみて、急行乗合サービスの規制緩和の結果が普通乗合サービスについての同様の政策の成果を占うことにはならないとし、中でもとりわけ第1の要因を重視する。

試験区域における実験については、バス白書は、広大な辺地をかかえ、内部補助によって受益していた地域が指定を受けたにもかかわらず、予想されたようなルーラルなコミュニティへのサービスの大幅な減少は生じなかったと述べている。また同時に、内部補助の減少を補うために、県議会が補助金増額を行わなくてはならなかったケースもなかったとして、試験区域の成

49) DTp. et al, *op. cit.*, p. 11, Para 4.5.

50) Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 106 ff.

果を好ましいものと評価している⁵¹⁾。

これに対しギリアムらは次の点の指摘を行う⁵²⁾。

第1に、ハリフォード・アンド・ウオセスターについて、同試験区域で新規参入を行った民間独立事業者は、既存のNBC事業者と比較して、低コストではあるが低品質のサービスを提供しようとしていた。

第2に、バス白書も触れている点ではあるが、真の問題は、試験区域が設立された地域よりはより都市化された地域にあり、そのような場所において、内部補助と外部補助（公共補助）の両方が減少したときにどのような事態が生じるかが問われなくてはならないとする。そのため、試験区域での結果を全国的にあてはめて考えることは注意を要するとする。

6. コスト効率

バス白書は、英国におけるバス事業の台マイル当りコストの比較を行い、その結果を要約して次の点を指摘する。

第1に、公共セクターの各部門、すなわちPTE、NBC事業者、および自治体直営事業それぞれの内部において、単位コストに大きな差異が存在する。このことは、各部門内で最良の慣行が実施されれば、平均費用がかなり低下するということの意味している⁵³⁾。

第2に、公共セクターの各部門の間にコスト差異が存在する。一般に、NBC事業者の単位コストは、PTEや自治体直営事業と比べてかなり低く⁵⁴⁾、その差異は、単純に供給されるサービスのタイプの差によると考えるには大きすぎる⁵⁵⁾。

第3に、公共セクターの事業者のコストは、民間独立事業者のコストと比

51) DTp. et al, *op. cit.*, p. 11, Para 4.6.

52) Gwilliam, et al, *op. cit.*, p. 128 f.

53) DTp. et al, *op. cit.*, p. 49, Annex 2, Para 10.

54) たとえば、都市県内のPTEとNBC事業者のコストを比較すると、後者が20パーセント以上低水準であるとする (*Ibid*, p. 16, Para 5.8)。

55) *Ibid*, p. 50, Annex 2, Para 11.

較して、30から40パーセント高水準である⁵⁶⁾。

バス白書は、上記のうちとくに第3の点が、補助金が厳しく制限され経営組織が変更されたときに達成可能なものの指標となると述べる⁵⁷⁾。そして、コスト節約が完全に行われれば、公共セクターのコストは、民間独立事業者のコストに相当程度近づることができるのであるが、その達成は、現存する制度的障害や慣行のため、競争の刺激なしにはほとんどおぼつかないであろうとしている⁵⁸⁾。

一方、ギリアムらは、コストは内部効率のみならず外部環境にも依存するとの観点から、バス白書のコスト差の計測方法に関し細かな批判を行う。たとえば、NBC事業者各社間のコスト差を平均運行速度とピーク度（台マイル当りピーク時必要車両数）で標準化すれば、それらのコスト差は3パーセント程度の範囲内におさまる点をあげている。そしてみかけ上のコスト差は、その大部分が各事業者の事業内容や地理的条件などによって説明されると述べ、バス白書の数字が過大であることを示そうとしている⁵⁹⁾。

IV. 1985年交通法

1984年バス白書の提案は、大きな改正点なしに議会にかけられ、1985年10月30日に議会を通過し、1985年交通法⁶⁰⁾となる。同法の構成は、

第1部. 道路旅客輸送に関する一般的規定

第2部. ロンドンにおける道路旅客輸送の規制

第3部. NBC

第4部. 域内旅客輸送サービス

56) *Ibid*, p. 50, Annex 2, Para 12.

57) たとえば、試験区域のハリフォードでは、競争圧力が生じたため、NBC子会社のミドランド・レッド（西部）社は労働協定の変更が可能となり、生産性を25から30パーセント引き上げることができたとする（*Ibid*, p. 16, Para 5.8）。

58) *Ibid*, p. 50, Annex 2, Para 14.

59) Gwilliam et al, *op. cit.*, p. 109 ff.

60) *Transport Act 1985*, HMSO.（日本交通政策研究会より抄訳予定）

第5部. 財務上の規定

第6部. その他一般事項

となっている。これらのうち、前章の論議と繋がり深い、第1部、第4部、第5部の関連部分を要約する⁶¹⁾。

まず同法は、バス・サービスの区分を、域内サービス (local service) とその他のサービスに再定義する。従来の普通乗合サービスと急行乗合サービスの境界が最低乗車距離で30マイルであったものが、域内サービスとその他のサービスの境界は15マイルとなる。同様に、従来の周遊・遊覧サービスについても、乗客が直線距離で15マイル以遠へ行かないものは域内サービスに含まれることになる。ただし、ミニバス許可によるものと、車両所有者とは独立の個人によって私的にトリップが組織されるものについては、その他のサービスとなる。

交通委員会に対しては、域内サービスの登録 (registration) に応じることが要請され、この登録は、RS免許廃止後、1986年10月26日から実効する。サービスの登録、変更、および中止には告知期間が設けられるが、これは、地方自治体が補助金等によって対応する時間を与えるためのものである。登録申請資格者は、有効なPSV運用者免許、またはコミュニティ・バス許可証を保持するものであり、スクール・バスの有償旅客輸送にも登録が必要となる。ただし、ロンドンの域内サービスと、英国国鉄との契約による臨時鉄道代替サービス (temporary rail replacement service) は登録の必要はない。また、週1回未満または年間6週間未満しか運行されない周遊・遊覧サービスも除外される。交通委員会は、交通管制当局、県議会、都市部では区議会の要請に従って、道路利用者の危険防止、ならびに道路混雑の緩和のため、PSV運用者免許に条件を付すことができる。

PTA, PTE, および地方における自治体の新たな役割は、営利的に供給

61) Department of Transport, Scottish Development Department, and Welsh Office, *Transport Act ; Joint Circular*, HMSO, 4 December 1985. 供給組織の変更と関連問題については省略する。

されるサービスを補完することであり、補助金を交付しないサービスに対する計画・規制の権限は失う。PTE、県議会、および地方区議会は、補助金協定によって公共交通サービスを確保することができるが、この場合、入札に従わなくてはならない。

自治体は、入札への招待状を入手することを書面で申し立てているすべての事業者に対し招待状を送付することを要求される。この通知を受ける者が、PSV 運用者免許やコミュニティ・バス許可の既得者である必要はないが、自治体は、有効な PSV 運用者免許所持者、またはコミュニティ・バス事業者からの入札のみ受付を行う。PSV 運用者免許の停止、または交通委員会による補助金交付サービス運行禁止が付されている場合は、入札は受付けられない。入札期間は5年を越えないこととする。

バス・ステーションについては、それに関して問題があれば、事業者は交通委員会に上訴でき、交通委員会は、バス・ステーション使用料を決定し、地方自治体や PTE が、使用料、時間配分ほかの点で PSV 運用者を差別することがないよう権限の行使を行うことが定められる。PTE が、一般のバス事業者にバス・ステーションの運営を委託することは禁止する。また、すべてのバス・ステーションの運営は一般競争促進法に従う。

政策変更実施の日程としては、1986年1月6日から同年10月25日までを移行期間（transitional period）とし、修正された形で RS 免許を存続する。同年10月26日から1987年1月25日までの3か月間については、RS 免許は必要ないが、域内サービスの再度の申請、変更、および中止は禁止する。

V. 関連する議論と実際上の問題

生産技術の特性のため、単一の生産者に全生産を委ねることによってコストが低下し、このため制度的に参入を制限し、特定の企業に独占権を与えることに根拠があるとされる場合がある。この場合、当該独占企業が独占価格形成を行い、コスト低下の利益が完全に消費者に行き渡らなくなることを防

ぐため、合わせて価格規制をも行うことが通常である。

このような問題を引きおこし、規制者に規制の根拠を与える要因として、次のものが考えられる。

第1に、単一生産物についての平均費用が産出量とともに逡減する、通常の規模の経済性のケースである。仮りに参入規制が行われなくても、価格切り下げ競争を通じて自然独占が形成されることが考えられるが、しかしその均衡に至るまでの動学的過程において、固定費に相当する部分の設備が他に転用されないまま残り、資源の浪費となりうるということが指摘される。

第2に、複数生産物の生産に共通量・結合費の存在するケースである（範囲の経済性（economies of scope））。一定範囲の全生産物を単一生産者が生産を行うことによって、その範囲の生産を行うコストが最小になるにもかかわらず、部分的範囲の生産物について参入があったときには、単一生産者による生産は「維持不能」となる可能性がある。しかしまた、独占が「維持可能」となるように複数生産物独占者が価格構成を調整するとき、社会的に望ましい「ラムゼイ価格」が成立することがありうるとされる⁶²⁾。

第3に、第1の要因に加えて製品差別が存在する場合である。上記のように、第1の要因だけでは参入規制が必要不可欠とはいえないのであるが、しかし産業内の各生産者が製品差別化行動をとることができれば、固定費の重複を伴ったまま均衡する可能性が強まる⁶³⁾。

バス・サービスについて考えれば、第1の通常の意味での規模の経済性が問題となるケースは少ない。ギリアムらが指摘している、局地的市場においてバス車両のキャパシティが過大となるとの議論は、むしろ操業度の問題と考えられ、車両の定員を技術的制約と考えることは実態に合わないかもし

62) W. J. Baumol, J. C. Panzar, and R. D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, 1982, 参照。

63) この問題は「共喰い（cannibalisation）」と称される。F. M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 2nd ed., Rand McNally, 1980, など参照。

れない。また規制緩和後、新規参入者、既存事業者を問わず、使用車両が急速に多様化しており、ミニバス化が大幅に進行している。ギリヤムらの懸念の材料が緩和されてきていることは間違いないと思われる。

しかし、本来大量輸送というのは、個々の利用者の時間や快適性に対する選好を犠牲にして、サービスの生産者にとってのコストを節約するものである。その意味で、バス・サービスの生産がタクシーの定員程度の水準においても完全な分割性を持っているとすれば、バスは存立の意義を失うことになる。したがって、部分的にせよバス・サービスが輸送の一部を担ってきたこと自体、ギリヤムらの懸念に根拠があることを示しているともいえる。

急行乗合サービス、および試験区域での結果からみて、運賃同様にサービスの質、とくに時刻表が重要な競争上の変数となることは確実とみられる。サービス業一般にあてはまることと思われるが、製品差別がたやすいとき、上記の固定費の問題が生じれば、第3の問題も発生する。

製品差別の程度を最大化すること、すなわち時刻表のタームでいえば最大の空白時間帯の中間に参入を行うことによって利用者の利便性が増加する。このため固定費重複分と利用者の便益がトレード・オフとなり、このような状況が厚生上望ましいものかどうかの判断は必ずしも容易ではない⁶⁴⁾。

前述の1930年法以前、バス事業に有効な規制が存在しなかった頃、次のような慣行が存在したという⁶⁵⁾。

- (1) 車掌が乗客を乗車させ、誤乗と気付く前に運賃を収受する (lifting or chucking)。
- (2) 乗客の乗降のため正規路線はずれて運行を行う (diverting)。
- (3) 徐行を行い、後車の直前を走行することによって増収をはかる (hangs back)。

64) 判定のための試みとしては、拙稿「運輸業におけるサービス競争について——便数競争とその厚生上の帰結——」『交通学研究/1985年研究年報』, 1986年, 参照。

65) C. D. Foster, *The Economic of Bus Deregulation in Britain*, *Transport Reviews*, Vol. 5, No. 3, July/September, 1985.

- (4) 目的の乗客の多い停留所で前車の前に出るため、前車に随行する (tailing)。
- (5) 割り込み (cutting in)。
- (6) 加速して前車との間隔をつめる (chasing)。
- (7) 乗客の少ない停留所を通過する (leapfrogging or passing)。
- (8) 反対方向に待ち客が多いため折返す (turnning)。
- (9) 乗客が少ないため運行しない (stopping)。

(1) は議論の対象外と思われるが、(2)(8)(9) は、供給をニーズに合わせているという点で好ましい事柄かもしれない。そして残りのうち、(3)(4) の徐行・遅発タイプの行動がとられるか、あるいは(5) から(7) の加速・早発タイプの行動がとられるかは、極めて不安定な問題である⁶⁶⁾。しかし、いずれのタイプにしろ雁行が生じることは間違いない。一度雁行が発生すれば、固定費の重複だけが残る、製品差別 (製品多様化) の利益は失われてしまうのである。

今回英国で実施された措置は、その手続きとしては完全な規制緩和でなく登録制である。この登録制の機能、たとえば余りに頻繁な時刻改正のように雁行の原因となる要因に対しどの程度歯止めとなるかが問われなくてはならないと思われる。3か月の凍結期間 (1986年10月26日～1987年1月25日) が置かれたことが大きく作用していると思われるものの、サリー県のように、既存便の間隔があいた所に新規事業者が参入し、利用者に評判のよい時刻表が形成されているという例もある。

サービスの質と調整の問題に関し、ギリウムらが提示した議論は、モーリング効果⁶⁷⁾といわれるものの拡大された解釈と、品質に関する市場の失敗の

66) フォスターは、運転者の現場での直観的判断で決まるとしている。(Ibid)

67) H. Mohring, Optimization and Scale Economics in Urban Bus Transportation, *The American Economic Review*, Vol. 62, No. 4, September 1972. (杉山雅洋訳「都市におけるバス輸送の最適化と規模の経済性」『高速道路と自動車』第16巻, 第7号, 1973年7月), および拙稿「公共旅客輸送における社会的最適便数」『高速道路と自動車』第27巻, 第6号, 1984年6月, 参照。

問題⁶⁸⁾であった。

前者の問題は、要約すれば、ある乗客のバス乗車は増便を通じて他の利用者の停留所での待ち時間を減少させ、その意味で一種の消費の外部効果を生じる。そしてこの外部効果を考慮した社会的費用曲線は、規模の経済性を示しており、このことが補助金交付のための経済的根拠となるというものである。

ギリウムらはこの結果を拡大して解釈し、正の外部性を生じる2産業をブールした形で収支制約を課すのと同様のケースを考える。このような場合の社会的最適価格体系は、当然ながら、限界外部効果の小さな産業では、正の外部性が発生しながら私的限界費用を割り込む価格が付されるというものになる。ギリウムらはこれを内部補助と呼んでいるのである。

後者の問題については、いくつかのアプローチから、市場機構によって決定される数量と品質の組合せが社会的に最適な組合せと一致するためには、特殊な条件が必要となることが示されている。

モーリング効果と内部補助を結びつけることが適切かどうかは別として、両者の議論とも、少なくとも理論的な次元でこれを反証することは難しい。しかしながらこの議論が、たとえばコスト効率の問題とトレード・オフとなったときに、相対的にどれだけの重要度を持つかは見極めにくい。

バス白書は市場を通じての調整を強調し、必要な場合には非公式な調整手段が発生するとしている。おそらくは発展途上国の都市交通における「路線協会 (route association)⁶⁹⁾」に類似した組織が考えられているものとみられる。しかしそれらの都市での路線協会の役割は、一度決定した時刻表を遵守させることが主となっており、意思決定上の役割を十分に担いようかどうかは疑問視される。

68) A. M. Spence, Monopoly, Quality, and Regulation, *The Bell Journal of Economics*, Vol. 6, No. 2, Autumn 1975, 太田誠『品質と価格』, 創文社, 1980年, および拙稿, 前掲論文参照。

69) 各都市の事例については, R. Roth and G. G. Wynne, *Learning from Abroad Free Enterprise Urban Transportation*, The Council for International Urban Liaison, 1982, 参照。

上記のようにギリヤムらは、モーリング効果との関連から内部補助の利益を説明しているが、これは通常の内助補助の理解とは異なっている。通常の内助補助の用法としての内助補助の絶対的な利点を説明することは困難と思われる。むしろ不採算路線維持のための代替的方法、すなわちサービスごとの入札制に運用面の問題が大きいつき、相対的な価値を持つということになる。

実際の入札への対応がどうなものであったかを、イースト・サセックス県議会を例に示す⁷⁰⁾。

同県では規制緩和前、26社により218のサービスが運行されていた。1986年2月28日に、自治体からの運営補助 (revenue support) なしで運行を行う営利的サービスの登録を締切ったところ、既存事業者中4社が申請を行わず、5社の新規参入があった。このため27社、161サービスの申請となった。

その結果、既存のネットワーク中、まったく申請のない路線、および既存便の前後20分以内に便の申請のないケースは合計266 (この数を「ギャップ」と称している) となる。県議会がこのうち満たされるべきギャップを検討し、同年6月10日にそれを188と決定する。188中118が第1回入札にかけられる。

150事業者に1,800組の招待状を送付したところ、294の入札があり、最高で1サービスに6社の申請があった。一部は保留として、同年7月29日に第1回入札結果が決定となっている。

イースト・サセックス県議会の対応は、既存のネットワークの維持に固執した部類のものと思われるが、しかしネットワークのかなりの部分が入札制に依存しており、またすべての決定は、県議会が「満たされるべきギャップ」と判断するかどうか次第となっている。市場機構にバイアスをかけた形で事業者にネットワークを決定させるという従来の内助補助の方が、より市機構を重視しているといえるかもしれない。また一部では営利的登録の申請を見合わせることで補助金を受けられる可能性も否定できず、今後営利的登録のサービスが、急速に補助金入札に転換するのではないかと懸念もある。

70) Shaping up for Change, *Transport*, Vol. 7, No. 5, October 1986.

全国的な数字として、NBCは、既存のRS免許の約76パーセント、既存バス・マイルの約83パーセント、および新規ミニバス・マイルの13パーセントの登録を申請したものの、RS免許による日曜のバス・マイルについては47パーセント、深夜のバス・マイルについても57パーセントの申請にとどまっている。全事業者についてみると、既存ネットワークの20から30パーセントについて営利的登録が行われず、若干の県を除き、その大部分が入札にかけられたものとみられる⁷¹⁾。

おわりに

市場の失敗の議論に道具箱的な性格のあることは否めず、そのため部分的な市場の失敗の現象と特定産業についての政策論議とが整合せず、比較的理論的なアプローチからは規制緩和論が、制度的なアプローチからは規制擁護論が唱えられ、両者の関連性が明確にならないことが多かった。その意味で、今回の英国の域内バス・サービスの規制緩和については、両方の立場からの論議がぶつかり合わされ、極めて貴重なケースのように思われる。

さまざまな議論の過程で、バス・サービスにおける規制のあり方を検討する際の重要なポイントが浮き上がってきているように思われる。筆者の考えでは、それは、まず時刻表を含むサービス競争に均衡が達成されるか、達成されたとして、その均衡は社会的に望ましいものなのかという点、ならびに内部補助に代わる不採算路線維持のためのシステムとして、競争入札制は十分に運用可能なのかという点にあるように思われる。英国の域内バス・サービスの規制緩和のこれらの側面での成果が評価可能となり、わが国の交通政策に対する教訓が得られるようになるには、まだ若干の時間を要するものとみられる。

71) Deregulation ; The View from the Bus Stop, *Transport*, Vol. 8, No. 3, June 1987.