HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	規制緩和と乗合バス事業のサービス水準
著者	浅妻，裕；橋本，悠平
引用	季刊北海学園大学経済論集，56(4)：155-179
発行日	2009-03-25

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

《論説》

規制緩和と乗合バス事業のサービス水準

浅　妻　　裕・橋　本　悠　平

〈全体の構成〉

1．はじめに
2．規制緩和と乗合バス事業に関する研究
3．札幌市営バス事業の民間譲渡
4．民間譲渡後のサービス水準の変化
5．民間譲渡後の路線における札幌市の関与
6．札幌市白石区バス路線廃止問題について
7．全体のまとめと今後の課題

1．はじめに

現在，乗合バス事業を取り巻く環境は極めて厳しいといえる。乗合バスの輸送人員及び収入は，中心市街地空洞化等の都市構造の変化や自家用自動車の普及等により長期的な減少傾向にある。輸送人員については，1970年に年間100億人を超えてピークを記録した後，長期低落傾向が続き，2005年には年間42億人とピーク時の半減以下となっている。北海道の場合も例外ではなく，長期的な低落傾向が続いている（表1）。近年の軽油価格の高騰・変動による燃料費負担の問題などが新たに加わり，乗合バスを取り巻く環境はいっそう厳しくなっているといえる。また，大都市部における輸送人員及び収入は下げ止まる一方で，地方部の輸送人員及び収入の減少は著しく収支率等の格差が拡大している[1]。

乗合バス事業の直近の状況を見てみる。2008年10月10日付けの日本経済新聞で，全国に38,000系統ある路線バスの7割以上が赤字であると報じられている。また，2008年10月15日の日本経済新聞（夕刊）では，近年の路線廃止等により公共交通手段が存在しない「交通空白地帯」が発生しているとされ，高齢化が進む中で社会問題化しつつある。国土交通省が2009年からこの交通空白地帯の実態調査に乗り出す方針を決めたと報じられている。対策にむけて検討も行われるようである。地域によって状況が異なるとはいえ，全国的に見れば，乗合バス事業は経営上の大きな困難に直面してきたといえよう。

一方，1990年代後半に日本の運輸政策に大きな変化があり，大幅な規制緩和が実施された。従来は事業の開始に際しては事業免許，価格設定に関しては運賃・料金認可，事業内容の変更については事業計画の変更認可，そして顧客との取引関係を規定する約款についても原則認可と，事業者の意思決定の余地は極めて限られたものだったとされる[2]。

規制緩和が運輸部門で論じられるようになったのは1981年発足の第二次臨時行政調査会の設置以降であるが，運輸行政において本格的に規制緩和が実施されたのは1990年代に入ってからであった[3]。特に，1996年12月，旧運輸省が運輸事業全般に関する「需給調整規制の廃止」を宣言し，翌年3月の政府の規制緩和推進三ヵ年計画に盛り込まれたことが重大であった。この方針に従って各運輸部門での規制緩和が実施されてきた[4]。

日本の乗合バス市場でも2002年2月1日から規制緩和が実施された。この内容は次の

表 1　乗合バス輸送人員の推移　単位：千人

年　度	全　　国	北海道
1975	9,118,868	568,544
1980	8,096,622	517,803
1985	6,997,602	436,221
1990	6,500,489	373,311
1995	5,756,231	321,453
1998	5,171,516	272,783
1999	4,937,130	250,118
2000	4,803,040	241,552
2001	4,633,010	227,971
2002	4,502,726	219,044
2003	4,447,859	208,537
2004	4,335,453	203,809
2005	4,243,854	205,171
2006	4,241,284	204,149
2007	4,264,105	201,513

出所：北海道運輸局『北海道の運輸の動き　平成 19 年度』，2008 年。
国土交通省総合政策局情報管理部情報安全・調査課交通統計室『自動車輸送統計年報（平成 19 年度分）』。

ようなものであった[5]。

⑴事業の開始が免許制から許可制に変更され，機械的に公示された安全要件を満たせば参入が可能になった。これに関連して事業開始とセットとして規制されていた路線計画などの事業計画が認可制となった。ダイヤについては届出制とした上で，事業計画変更命令（クリームスキミング防止条項，後述）の制度を設けた。休廃止といった市場撤退については許可制が届出制に緩和された。

⑵運賃については確定額認可を原則とするいわゆる強制運賃制が上限運賃制に改められた。上限の範囲内での運賃変更は届け出制となった。

⑶安全規制については運行管理者制度を追加すると共に，行政処分ポイント制により罰則を明示した事後規制に改められた。

これらの内容を含む規制緩和の基本的な目的は，自業者間の競争の活性化により運輸サービスの向上を目指したというものであろう[6]。

冒頭に記したように，社会・経済環境の変化等によって，乗合バス事業が長期的に衰退傾向にある中で，規制緩和の実施が，新規参入，路線の休廃止・変更など，乗合バス事業のサービス水準にどういった影響を及ぼしたのかを検証する観点から，次章で紹介するように数多くの研究がなされている。

本稿で特に着目するのは，自治体が行っている乗合バス事業の動向である。この事業の長期的な衰退傾向と規制緩和が進む中で，構造的な経営困難に陥っていたバス事業を自治体の手から切り離し民営化するという動向が全国的に見られた[7]。

「3．札幌市営バス事業の民間譲渡」で詳述するが，札幌市でも 1999 年から厳しい経営状況をふまえてその効率化を図るため「経営健全化計画回復策」を策定し，バス事業については進みつつあった規制緩和への対応として，事業規模の適正化（路線を 3 分の 2 程度に縮小）を図っている。その後さらに財政や収支の見通しを検討する中で，2002 年に民間へのバス路線完全移行を決めている[8]。必ずしも規制緩和だけが札幌市営バスの民間移行の要因とはいえないが，規制緩和が進む中で事業環境が変化し，それを踏まえての民営化であるともいえよう。

そこで，本論文では，主に札幌市を対象として，規制緩和を一つの要因とする公営バス事業の民間への移行が，利用者サービス水準（路線，便数，運賃）にどのような変化をもたらしたのかを考察する。

なお，本稿では規制緩和を上記の需給調整規制の撤廃を意味するものとして使う。

2．規制緩和と乗合バス事業に関する研究

⑴乗合バス事業における規制緩和の効果・影響

交通問題ジャーナリストの鈴木文彦は規制緩和直後の動向について次のようにリポートしている（鈴木，2003）。今回の規制緩和では，参入が自由化されたとはいえ，乗合バスサービスを安全かつ継続的に遂行するための許可条件のハードルは高いとしている。最低保有台数の5台，車庫の位置，その他提出しなければならない書類や資格試験などでかなりの投資と負担を要するためである。この厳しい条件に見合うコストを払っても効果がすぐに現れるほど現在の乗合バス市場はうまみがないとしている。実際，実質的な新規参入は緩和後1年で，全国でわずか12社となっている。一方，生活路線維持については，内部補助を行いにくくなることから不採算部門を持ちこたえられなくなり廃止が進むことも予想されるが，路線を休止・廃止しても車両や要員を削減できるわけではないこと，各社は事業者としての責任も感じていることから，路線廃止はさほど進まないとも見ている。また，路線の撤退はむしろ規制緩和前の1998年から2001年ごろ（赤字バス路線を抱える事業者に対する補助金制度の変更などを見越した形で）に目立っており，廃止されたとしても他事業者が乗合バスとして引き継ぐか，21条または80条バスが継続している場合が多いとしている[9]。

寺田（2005）では規制緩和後，比較的短期間の2年～3年の動向を分析している。乗合バス事業の新規参入は2003年末までに実質的には25件と少なく，内訳では都市近郊の新住宅地アクセスサービスへの参入が多かった。その限られた参入は貸切バス事業者が18社と多く，他はタクシー業者等であった。参入が活発な関東でも新規参入事業者の市場シェアが1％にもなっていない。この理由として，バス事業の事業区分として「貸切」と「乗合」が存置されたことをあげている。貸切バスからの参入であれば高速バスならびに自治体コミュニティバスの受託運行がさしあたり手がつけやすいと考えられたが，高速バスでは上記の事業区分の問題により扱いが制限的になりがちで，高速バスへの参入が既存事業者の抵抗にあいやすかった。方や，受託運行では，自治体の財政難から，このサービスを受託することができたところで，乗合バス市場全体の参入促進とはならない等の問題がある。寺田は既存事業者との競争条件が整理されていないと見ており，競争促進のための制度改正を課題と考えているようである[10]。

青木（2005）では，規制緩和により路線廃止が進むのではないか，などの問題意識で，その後の動向をフォローしている。マクロデータでは，三大都市圏を除いた乗合バスの状況について，1990年度から2002年度の間で輸送人員が38.1％の減少となっているが，走行キロはわずか1.2％の減少に留まっている。免許キロについては，16.5％も増加している。よって規制緩和による路線廃止はデータ上は確認できないとしている。ただ，富山県西部を事例とした考察では，1990年～2003年にかけて，地域最大の事業者が都市部も含めて運行回数を半減させているというデータも示されており，極めて厳しい状況も垣間見える。旧来の乗合バスの利便性が低下した地域ではコミュニティバスによって公共交通を維持しているが，収支も厳しいとの現状が紹介されている。車依存が進展した地方部では少数の公共交通を必要とする弱者がおり，何らかの交通手段の確保は絶対に必要であるという立場にたち，規制緩和等によって可能になった新たなモードでの輸送も視野に入れるなど，規制緩和の効果をプラスに活用していくべきであると主張している。

同じくマクロデータを活用して規制緩和の

影響を考察したものに水谷（2006）があげられる。特にサービス水準の変化についての分析が興味深い。規制緩和後ある程度の新規参入や退出の減少があったことで路線密度が向上した一方，バス密度は減少している。路線の増加に見合ったバスサービス量の増加がなされなかったためと考えられる[11]。そのほか，地方バス路線維持費補助の規制緩和前後の比較から，生活路線を維持する状況を余儀なくされる事業者が規制緩和後にも増加していることが紹介されている。規制緩和により国の補助制度への依存が高まっているということであり，規制緩和が経営の自立が難しい事業者を救済することには繋がっていないということがわかる。

なお，路線数や運行本数，輸送人員がもともと少ない過疎地域や地方都市におけるサービス水準の低下が全国のサービス水準に与える影響は小さいと考えられることと，規制緩和後の新規参入が相対的に目立ったのは大都市近郊のコミュニティバス路線や高速バス路線であることを考えれば，マクロデータでは状況を十分把握しきれないともいえる。例えば都市規模や地域毎のデータを集約した分析も必要になってくるかもしれない。

規制緩和から 5 年後，鈴木（2007）では，依然新規参入の動きは鈍いが，撤退の動きは国の補助制度変更の関係もあって活発化しているとの見解を示している。そのような中，地方自治体が独自に公共交通維持のための役割を果たしてきているようだ。ただ，その際に既存のネットワークを無視してコミュニティバスを走らせるケースがあったり，廃止された既存路線をそのまま 80 条（新 78 条）の自家用営業許可のバスに切り替えるケースなどがあったりする。さらにコミュニティバスについては事例だけが増え，利用されないコミュニティバスとなり，結果に繋がっていないと指摘している。コミュニティバスを走らせること自体に目的があるのではなく，また，コミュニティバスは交通空白地域をつぶすという万能性は持たない。これでは行政による補塡に限界が見えたときの持続可能性に大きな懸念があり，公共交通を「社会的インフラ」と考え，バスが必要なのかどうかを事業者，地域（住民，商工会など），行政が当事者意識を持ち議論することが必要だと述べている。

特定の地域に限って規制緩和の影響を見た研究では，松中（2008）があげられる。岡山県の都市部と地方部に分けて規制緩和後に起きた問題とその解決策を検証している。岡山県内でも 2002 年の改正以降，2006 年末までに 100 系統 500 km 以上の乗合バス路線が廃止されたが，都市部では採算性のよい路線に複数の事業者が参入し競争の激化がみられたようだ。地方部では規制緩和に前後して行われた市町村合併の影響で同じ自治体でもバスサービスに格差が生じたため，それを埋めるための施策や問題点について述べている。また都市部については，一部の収益路線における便数増加でバスターミナルの混雑が激しくなり，結果として利便性の低下，乗客の減少がもたらされたとしている。事業者間の適度な競争と協調が実現しうる環境を整えることが重要であると主張している。

⑵内部補助から外部補助へ

規制緩和に伴って，乗合バス事業に対する補助制度が変更されているが，これについて，交通経済学でいう内部補助から外部補助への転換であるという趣旨も各研究で見られる。

まず，外部補助と内部補助について整理しておく。山内・竹内（2005）によれば，一般に政府による交通サービスへの規制として参入規制とあわせて限界費用と等しい価格規制による運賃設定が資源配分上望ましいとされる。ただし，この価格での運賃設定は企業の赤字が不可避となり，当該サービスを供給する企業を残すためには政府や地方自治体が補

助を行う必要が出てくる。これは「外部補助」と呼ばれる。

次に内部補助とは，ある企業の経営する2つ以上のサービス供給部門のうち，黒字部門の収入によって赤字部門の損失を補塡するという形態である。かつての国鉄時代の全国統一運賃制にはこれが該当する。この内部補助も政策の手段として採用される場合がある。採算の取れない赤字路線を何らかの理由で維持・運営していかねばならないとき，規制当局はある交通事業企業に対して黒字路線の独占的サービスを供給できる権利を与え，代わりに赤字路線のサービス供給を義務付ける戦略をとることができる。黒字路線との抱き合わせで赤字路線を維持する政策である[12]。

これに関する研究であるが，藤井（2002）では，2002年の規制緩和は内部補助から外部補助への転換という認識を示している。次のようなものである。

従来，自然独占産業における参入規制・価格規制に伴う内部補助が経済効率性の観点から再検討されてきたが，これには財政難に伴う「小さな政府論」が背景にある。従来は，参入に関する各路線別の免許制で，当該地区の需給が均衡するように一定の条件を満たす事業者に免許交付がなされており，事業区域でのバス事業者の独占が通常認められてきた。その他休廃止，運賃・料金（算出基準は原価主義），運行回数・経路，車庫・停留所の位置にも許可が必要であった。これらの規制の根拠は当該地区における最低限の移動を確保する目的という公共性に基づくものである。公共性に基づくことからそのエリアの赤字路線も抱えることとなり，当該事業者が最低限の収支均衡を達成するためには黒字路線から赤字路線への内部補助が必要となる。黒字路線の運行なしには赤字路線の運行ができないので，規制が正当化された。2002年の規制緩和は，内部補助が他の補助と比較して，非効率性・受益と負担の公正性に問題があると疑問視されてきたため，市場メカニズムを軸とする政策への転換により，内部補助を原則としてきた枠組みを大きく変えるものであった（つまり，外部補助へ）と述べている[13]。

青木（2005）では，2002年の規制緩和は路線維持の仕組みの大幅な変更と述べている。1972年以降，自家用車保有の増加等を理由とするバス利用者の減少でバス会社の内部補助による路線維持が難しくなったことから，外部補助に相当する国の「地方バス路線維持補助費制度」が導入されている。それでも，青木は規制緩和前の従来の方式は，不採算路線の維持をバス会社の内部補助でまかなう方式であったとしている。2002年の規制緩和でこれが大幅に変更されて，根本的には内部補助から外部補助への転換があったとの認識にたっているものと推察される。

この外部補助の新しいあり方についてであるが，青木・田邊（2007）では，47都道府県を対象として規制緩和後の路線バス維持を目的として自治体が独自に設けた補助制度を定性的，定量的に分析している。2002年2月の規制緩和の際，国が路線維持に責任を持つ路線は広域的・幹線的な路線に限定されるようになったため[14]，住民の生活に必要な路線は地方自治体の責任で維持されることになった。そのため大部分の道府県（41道府県）で地域独自の乗合バスを対象とした県単補助制度を設け，路線維持への取り組みを行っている。ただし，補助率や対象路線の規定など，内容にかなりの差異が見られ，計量分析の結果，世帯当たりの自動車保有台数が多く，不採算バス路線が多い自治体ほど，制度を積極的に取り入れていることを明らかにしている。

以上のように，藤井（2002）や青木（2005）では規制緩和以前は乗合バス事業が内部補助であったとしているようだが，実際に乗合バス事業が内部補助を取り入れることを規定している法律があるのだろうか。山口

(2008) はこの点について次のように言及している。

交通事業者は，その事業を維持して国民が必要とするサービスを安定的・継続的に供給する社会的責任を有する。それは赤字路線であっても同様である。しばしば事業の黒字部分から赤字部分への内部補助が行われているのが現実だ。では，赤字路線の維持という社会的責任を全うするための内部補助が交通事業者に義務付けられているだろうか。JR についてのみ，日本国有鉄道改革法第一条に「わが国の基幹的輸送機関として果たすべき機能を効率的に発揮させる」とある[15]。基幹的輸送機関が赤字である場合には，内部補助を行なわねばならないと解釈できる。一方，JR 以外の事業者にはこれは当てはまらず，法律的に内部補助は義務づけられていない。ただし，交通事業を開始したからには社会的責任として経営改善，増収努力，外部補助の導入，その他の方法により，社会的に必要な赤字路線を維持するための万全の「努力をする」義務は法的にも求められている。これが山口の見解である。

この山口の議論に基づけば，規制緩和以前の乗合バス事業者に対して法的に内部補助が義務付けられていたわけではないようである。黒字路線への参入規制と厳格な退出規制は内部補助の政策ではあるが，外部補助の制度として，1972 年以降地方路線バス維持補助費制度があったことに着目すれば，2002 年の規制緩和は，内部補助から外部補助への転換以上の内容を含むようにも思われる。

もちろん，竹内 (2008) でも示されるように，近年，国の交通政策の方向性として，内部補助をできるだけ排除する政策が提案されてきた経緯がある。需給調整規制の撤廃についても，事業者がしばしば行ってきた内部補助を困難とする可能性があったということはいえるだろう。

⑶規制緩和と公営バス事業

社団法人公営交通事業協会の会員都市名簿 (2008 年 12 月) に基づくと，全国で 29 都市で公営バス事業が行われている。規制緩和が進む中で，この公営バス事業のありかたに関する研究が行われている。

まず，加藤 (2008) では，現在，バスが公営で運営されることの意義が失われつつあるとしている。例えば，規制緩和によって，自治体の公共交通政策ツールは公営交通事業からコミュニティバスにとってかわってしまったことが挙げられる。2000 年の貸切バス事業の規制緩和で，21 条バス（コミュニティバスはこの形態で運行されることが多い）を運行できる貸切バス事業者が急増し，自治体にとっての選択肢が増え発言力が強まったのである。結果としてコミュニティバスとして柔軟なサービスが安価に提供できるようになった。加えて，従来の 80 条バスを 21 条バスに切り替えたり，運転手を派遣業者に委託したりするなどの動きもある。2002 年の乗合バスの規制緩和時，運行規模の 3 分の 2 まで他の乗合バス事業者に管理（運行業務）委託ができるようになったことも合わせて考えれば，アウトソーシングできる条件は整っており，もはや自治体が自らバス事業を行う必要はない。コミュニティバスによらずとも，札幌市にみられるような単純な民間への委譲も多くみられているのが現状だ。

こういった現状に対して，加藤は単純な民営移行は問題の先送りに過ぎず，公営バス事業の今日的な付加価値を活かすべきだと主張する。民営バス事業に地域が依存した場合に，自治体が現場を知らないために，路線網の調整をはじめとしたサービスレベルの向上が困難になるとの懸念がある。市民にとって利用しやすいサービス実現のためには，自治体の一部門がバス運行業務を担当し，利用者や地域のニーズを直接つかみ，路線網やダイヤをコーディネートし，公共交通全体の改善メカ

ニズムを働かせることが求められるとしている。

社団法人公営交通事業協会（2003）では規制緩和によって事業委譲をはじめとしてどのような影響がでており，どのような課題があるのかを整理している。

公営事業者にとって，彼らの事業エリアに民間事業者が新規に参入するなどの直接的な影響は少ないとまとめているが，規制緩和の元で車両整備や車両清掃など業務委託が進みつつあり（公営事業者の63%），費用削減効果も大きいとしている。今後，公と民の役割分担の議論を反映し，住民への直接サービスを提供する事務はできる限り民に任せるべきという考えが浸透し，さらに規制改革による競争の進展や自治体の財政難も加わって，公営という事業形態について見直しの動きが強まっていくとの指摘もなされている。

井上（2007）では，公営企業である京都市バスの路線に，規制緩和により新規参入事業者が参入しようとした事例を整理している。

京都市はバス交通市場という観点からは魅力的な市場であり，規制緩和を契機としていくつかの事業者が新規参入を申請した。うち１つの事業者は採算性の極めて高い市中心部の路線への参入を申請し受理された。規制緩和の際，クリームスキミング条項が設けられてはいたが，これが参入抑制として機能していないことを意味する[16]。参入障壁は極めて低かったわけである。この事業者は様々な経緯で結果的には運行を開始しなかったが，この過程で，京都市バスは新規参入者に備えるため，利用者へのサービス向上として定期券制度の変更を行い，小規模ではあるが赤字路線について民間の小型バス・ジャンボタクシー業者への委受託運行とし，便数増加とコスト削減を実現した。よって，京都市バス市場はコンテスタブルなものであると結論づけている。

佐藤（2007）では岐阜市を対象として2003年から段階的に行われた市バス路線の民間譲渡によって，サービス水準や公共交通政策にどのような影響が出たのかを検証している。路線網や運行水準，運賃水準についてはほとんど変化がみられなかった。岐阜市が譲渡に際して，罰則条項（赤字路線からの退出規制）と赤字路線を対象にした補助制度を設立したからである。この背景には運営からの撤退を契機に，自治体の交通事業全般に対する関与を強め，一運営者から関係する主体に対する規制や利害調整を行う監督者に転換していくという岐阜市の姿勢がある。加藤（2008）が指摘するように，公営バス事業者が監督的な立場に立つ場合には自らも運営者としての位置づけを保っていることが望ましいとする見解もある中で，この岐阜市の事例は興味深いものといえる。

類似した事例としては，規制緩和に伴う動向ではないが，松中（2008）では，民間事業者のバス路線が事実上準公営と変更された海外事例が紹介されている。民間事業者の競争が激しかったソウル市では，2004年にバス路線が大幅に再編された。主要路線についてはソウル市が事業者間の路線調整を行って全ての運賃収入を受け取ることとし，各事業者に対しては走行距離に応じて運営費を支払うという準公営を導入したのである。これにより，各事業社は定時制や安全性などの面で適切に競争するようになったとのことである。

こういった事例をふまえ，民間が運行するバス路線に対して自治体がどのように関わっていくことが望ましいのか，検討を深めていく必要があろう。

3．札幌市営バス事業の民間譲渡

冒頭に述べたように，札幌市では公営バス事業の民間への譲渡が行われている。公営バス事業の民間譲渡は，特に恒常的に不採算であったバス事業を切り離し，市交通局の経営

改善を図る目的で行なわれた。それに加え，2002 年に実施された乗合バス事業の規制緩和も背景にある。この譲渡によって実際サービス水準にどのような変化が生じたのかを検討することは，一連の規制緩和と乗合バス事業の関係を明らかにする研究にとっても重要である。まず，旧札幌市営バス事業の民間譲渡が行なわれた経緯について整理する[17]。

(1)民間譲渡の背景と経緯

札幌市営バスは，1971 年の地下鉄開業後，効率的な都市交通ネットワークを確立するために，地下鉄を公共交通の主軸と定め，バスがこれを補完するといった交通体系を目指した。そこで地下鉄と重複するバス区間の路線短縮や，最寄りの地下鉄駅までの短絡を基本としたフィーダー輸送を重視して再編成を進めていった。1973 年に導入された全国初の乗り継ぎ運賃制度もその一環であろう[18]。そのため地下鉄の利用者数が増加する一方で，バスの利用者数は，地下鉄開業後の 1973 年をピークに減少に向かっていき，その後も減少傾向が続いている（図 1）。このバス輸送需要の減少により市営バスは採算性の悪化に直面してきた。加えて，1980～90 年代を通じて進んだモータリゼーションとそれによる公共交通離れで，軌道事業及び地下鉄事業までもが同様に厳しい経営状況に置かれ始めた。そのため，交通局全体での根本的な経営再建が必要になっていた。

そこで，長期的な対策として 1973 年度から 1982 年度にかけて，「地方公営交通事業の経営健全化の促進に関する法律」に基づく再建団体として経営健全化に取り組んだ。さらに 1991 年 9 月には「経営健全化対策委員会」が設置され，同年 12 月に「札幌市交通事業経営健全化計画」がまとめられた。同時に，この計画期間内に交通局は札幌市より 755 億円の財政支援を受けることも決定した。経営健全化策の具体的な内容としては，当時約 3,000 人いた職員のうち，880 人を削減すること，1992 年からの 10 年間で地下鉄の 1 日の利用客を 4 万人増やすこと，などの目標が掲げられた。そして計画策定後，取り組みを進めてきた。しかし 1990 年代の景気の低迷などの社会経済情勢の変化によって，市営バ

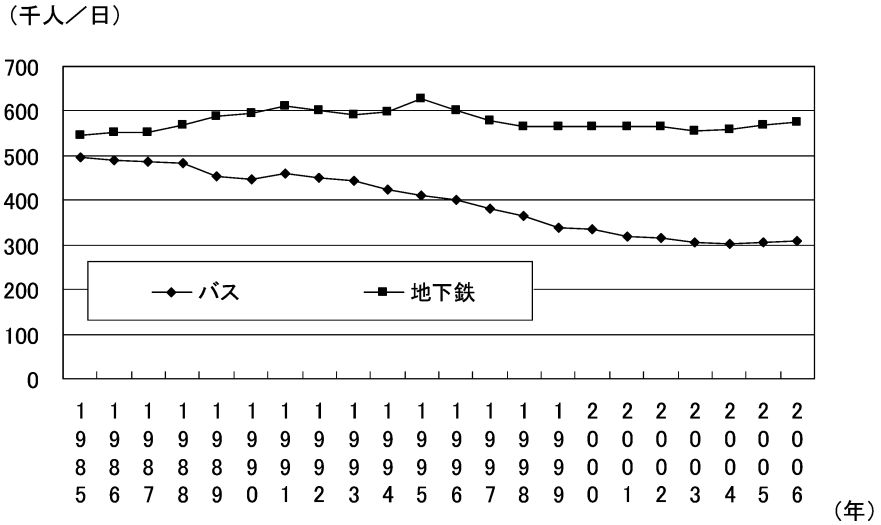

図 1　札幌市における輸送機関別乗車人員
出所：『札幌市統計書』各年版

スの利用者数の減少は予想を上回るペースで進み，料金収入で人件費を賄うこともできない状態となった。

こうした状況を踏まえ，札幌市交通局では1999年度に健全化計画を見直した「経営健全化計画回復策」を策定した（図２）。そこで，バス事業に関しては，規制緩和への対応として，事業規模の適正化を図ることとし，市営バス路線の一部（計17路線）を2000年度，2001年度の２年にわたって民間事業者へ譲渡して，路線網を３分の２程度まで縮小することを目指した。しかしながら需要動向や収支についての分析を行った結果，路線を３分の２程度に縮小しても従来の市営バス路線網を継続するまでの回復が見込めないのに対し，民間事業者にバス路線を譲渡した場合には経済性の発揮が期待でき，市民の足であるバス路線を安定的に確保してバス事業を継続できると判断された。この理由には，財政状況の回復が見込めないこと，市の財政も厳しく毎年の一般会計からの繰り入れが厳しいこと，路線・運賃・運行サービスなどの面で事業者同士を競争させることによりサービス向上を達成するといった規制緩和の趣旨に基づく民営バスとの対等の競争が困難なこと，市内の民営バスはこれまでも地下鉄との乗り継ぎなど市営バスとの共通化をしてきたこと，があげられる。そして，2001年12月市長決裁により策定した札幌市「交通事業改革プラン」において，市営バス事業の廃止と路線の民間譲渡を決定した。その後，2002年１月に札幌市の経済公営企業委員会への説明，その後３月までに定例市議会等での理解を得た。

この「交通事業改革」プランでは，「平成14年から乗合バス事業の需給調整規制が廃止されるなど，公共交通を取り巻く環境は大きく変化」[19]しようとしている中で公共交通の役割を再検討し，バスについては次のような方針を固めている。

「バス事業は労働集約型産業であり，費用構造における固定費が大きく，公営企業方式による経営の効率化には一定の限界がある。一方市内バス三社（北海道中央バス，ジェイアール北海道バス，じょうてつバス）はこれまでも地下鉄乗り継ぎをはじめ各種制度の共通化を図るなど市営と協働して公共交通ネットワークを構築してきており，安定したサービスを提供する企業として成熟した状況にある。これらのことを踏まえると今後，札幌市が公営事業として直接バス事業を担うよりも，経済性の発揮がより一層期待できる民営へ移行することが市民負担の相対的な軽減と利用

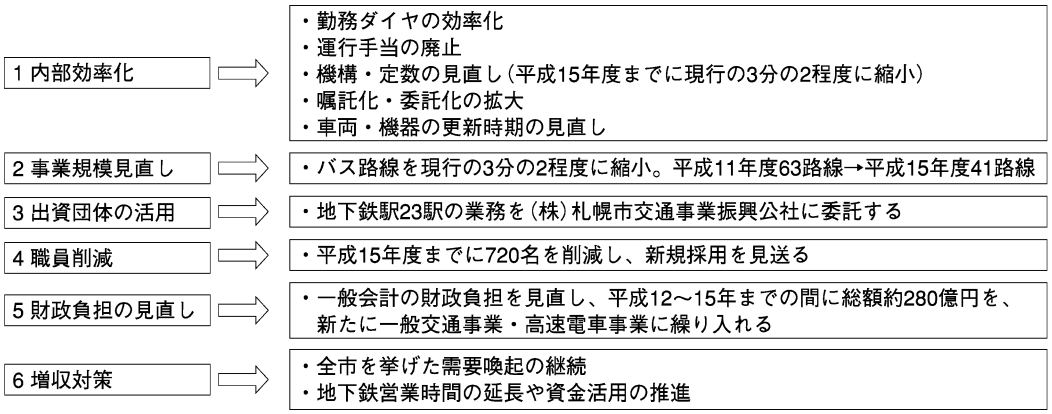

図２　経営健全化計画回復策の概要（平成11年６月策定　計画期間：平成11～15年度）
出所：札幌市交通局，2007年，p.36，より著者作成。

者サービスに繋がると考えられ，その移行が円滑に行える環境にあるものと判断される。このため現行市営バス 46 路線の運行サービスを民営へ移行し，市営バス事業は廃止することとする。なお，規制緩和後における事業環境を考慮し，段階的に民営へ移行し，平成 16 年に事業を廃止することとする。」[20]

このプランの内容を見ると，バス路線の民間譲渡は，規制緩和の背景があり，実施されたと判断できる。

⑵民営バス事業者の選定と路線譲渡

民間譲渡の決定後，市は譲渡先の民間事業者の選定と路線移行の方法の検討に入った[21]。

民間事業者の選定については，これまで交通局が地下鉄延伸に伴う補償・路線の見直しなどに伴う路線譲渡をした事がある民間事業者で，かつ地下鉄との乗り継ぎをはじめ，共通ウィズユーカードなどの運賃面で共通化が図られている 3 事業者とした[22]。図 3 からわかるように，譲渡自体は 1994 年から開始されている[23]。また，各事業者には路線毎の譲渡を行うのではなく，不採算路線も含まれた営業所単位での譲渡とした（表 2）。その際，各事業者への運行効率を考慮し，路線移行前の各事業者が持つ運行エリアに隣接した営業

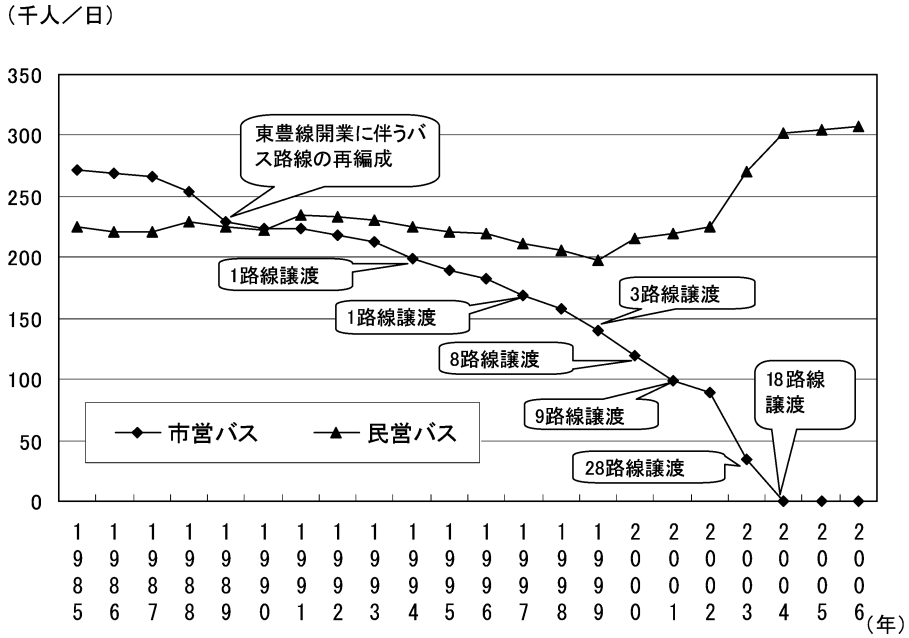

図 3　札幌市におけるバス乗車人員の推移（市営・民営別）
出所：札幌市（2008），p.59．二木（2008），p.34．を参考に著者作成。

表 2　札幌市バスから民間事業者への譲渡

路線譲渡日	営業所	譲渡本数	路線譲渡先事業者	合計譲渡路線数
2003 年 3 月 31 日	琴似営業所	19 路線 35 系統	ジェイ・アール北海道バス	28 路線 59 系統
	藻岩営業所	9 路線 24 系統	じょうてつバス	
2004 年 3 月 31 日	新川営業所	6 路線 12 系統	北海道中央バス	18 路線 46 系統
	東営業所	12 路線 34 系統		

出所：札幌市交通局資料から筆者作成

所を譲渡した。

譲渡決定後，2002 年 4 月に札幌市と譲渡先事業者 3 社が「市営バスが提供してきた運行サービスを維持し，低下させない」ことなどを趣旨とする基本合意書を締結した。また，2003 年 1 月にはジェイ・アール北海道バスとじょうてつバスとの間で，2004 年 3 月には北海道中央バスとの間で「路線移行に伴う資産の取り扱い及び利用者の利便性確保のための措置等，路線移行に関する具体的な取扱について」の合意書を締結した。

事業の譲渡は合意書に基づいて行なわれる。路線の譲渡については 2003 年度と 2004 年度の 2 年に分けて全 46 路線 105 系統が行なわれることとなった。2 年度に分けて行なったのは，職員の配置転換等の対応，譲渡先事業者の新規社員採用時期の関係を考慮したためである。2003 年度には，ジェイ・アール北海道バスとじょうてつバスに対して，2004 年度には北海道中央バスに対して譲渡された。

譲渡による交通局職員への対応だが，市営バス事業の正職員約 400 人に対しては交通局内での異動や配置転換，市長部局への異動や配置転換，定年退職・早期退職とした。また，非常勤・臨時職員約 370 人に対しては，バス事業廃止による中途解雇は行なわず，全員任期満了による退職として対応した。そのため路線譲渡先への優先採用措置などは行なわれなかった。

民間譲渡の実施時期とそれに至る経緯，いままでの市営バスの路線譲渡については表 3 にまとめた。

4．民間譲渡後のサービス水準の変化

ここではバス事業の民間譲渡前後でのバスの路線の変化と運賃や便数といったサービス水準の変化について考察する。

⑴路線の変化

はじめに，路線の変化について見ていきたい。今回路線の状況を調査するに当たっては市営バスが運行されていた当時の札幌市交通局『事業概要』（各年版）と，現在の民営バス事業者が発行している時刻表及び路線図を使用する。これらによって，譲渡前後でバスの路線及び系統，起点，経由地，終点がどのように変化したかを見る。譲渡は 2003 年度，2004 年度と 2 度に渡り行われているので，年度別に民間譲渡当時と現在（2008 年度）の路線を比較した（表 4，表 5）。

①平成 15 年度（2003 年度）民間譲渡路線

まず，平成 15 年度（2003 年度）の民間譲渡を見る（表 4）。この年はジェイ・アール北海道バスとじょうてつバスへの民間譲渡が行なわれた。ジェイ・アールバスでは譲渡から現在までに廃止とルート変更が 1 系統ずつ，不明が 3 系統あった。じょうてつバスでは路線の統合が 1 系統あった。

ジェイ・アールバスの西 15 系統の廃止は，元々この路線が西 14 系統と西 15 系統の折衷路線であったことから，この 2 路線に分かれたことで廃止されたと推測される。ルート変更の 1 系統は西 58 系統であるが，この路線は終点が長生園前から桑園駅前に延長になった。単純な路線延長であり，利用者にとってサービスの向上に繋がっている。

北 46 などの不明の 3 系統はいずれも学生便か学校が発着となっている路線で，一般の時刻表には載っていないことも多く，現在運行しているのかの確認ができなかった。また，学生便は学生専用ということもあり，学校からの要請などで運行日が変更になったり廃止したりすることもあるため，一般の路線とは異なる。不明のうち，西 44 系統については中央バスにも譲渡されている経緯があるため，後述の中央バスへの路線譲渡についての箇所で説明する。

表 3　札幌市営バス路線民間譲渡までの経緯

年	月	民間譲渡の動き
平成 11(1999)	2	**地下鉄東西線延伸のため，補償で路線譲渡** ・稲積線　もみじ台環状線→ジェイ・アール北海道バス ・西岡線　　→北海道中央バス
	6	「健全化回復策」を策定 路線の一部（計 17 路線）を平成 12 年度，13 年度にわたって民間事業者へ譲渡することなどを盛り込む
平成 12(2000)	4	**バス路線　民間譲渡（平成 11 年度「健全化回復策」による譲渡）** 北光線（3 系統）　北光美香保線（2 系統）　栄町線（1 系統） 北都線（1 系統）　白石平岸（1 系統）　滝野線（4 系統）　→北海道中央バス 宮の沢環状線（1 系統）　発寒線（4 系統） 米里線の一部（4 系統）　→ジェイ・アール北海道バス 藻岩線の一部（2 系統）　定山渓線の一部（2 系統）　→じょうてつバス
平成 13(2001)	4	**バス路線　民間譲渡（平成 11 年度「健全化回復策」による譲渡）** 北郷線（4 系統）　川下線（5 系統）　米里線（1 系統） 本郷線（2 系統）　北 15 条（1 系統）　山本線（4 系統） 厚別通線（2 系統）　もみじ台団地（4 系統）　小野幌線（1 系統）　→北海道中央バス
	12	**「交通事業改革プラン」の策定** **平成 16 年までに札幌市営バス廃止を決定**
平成 14(2002)	2	労働組合との団体交渉の結果 市営バス事業の廃止について合意 ↓ **平成 15 年 3 月末　琴似営業所 19 路線 35 系統がジェイ・アール北海道バスに譲渡決定** **藻岩営業所 9 路線 24 系統がじょうてつバスに譲渡決定** **平成 16 年 3 月末　新川営業所 6 路線 12 系統と東営業所 12 路線 34 系統が北海道中央バスに譲渡決定**
	4	譲渡先事業者 3 社と基本合意書を締結
平成 15(2003)	1	ジェイ・アール北海道バス・じょうてつバスに対して 「路線移行に関する具体的な取扱についてなど」の合意書を締結
	3	**バス路線　民間譲渡（市営バス廃止の為）** 琴似営業所 19 路線 35 系統がジェイ・アール北海道バスに譲渡 藻岩営業所 9 路線 24 系統がじょうてつバスに譲渡　※譲渡路線一覧は表 4 を参照
平成 16(2004)	3	北海道中央バスに対して「路線移行に関する具体的な取扱についてなど」の合意書を締結 **バス路線　民間譲渡（市営バス廃止の為）** 新川営業所 6 路線 12 系統と東営業所 12 路線 34 系統が北海道中央バスに譲渡 ※譲渡路線一覧は表 5 を参照 同日，札幌市営バス　全線廃止

出所：札幌市交通局資料より筆者作成

表 4　平成 15 年民間移譲路線の一覧と現在との運行回数の比較（ジェイ・アールバス　じょうてつバスへの委譲路線）

市営バスとしての運行路線（平成 15 年 3 月 31 日の状況）							平成 20 年 12 月現在の状況			変動率	
路線番号	路線名	起点	経由	終点	運行回数 系統別	運行回数 路線別	路線の状況	運行回数 系統別	運行回数 路線別	系統別	路線別
環 20	宮の森（山の手環状）	西 28 丁目駅前	西高前 神宮前	西 28 丁目駅前	36.5	36.5	維持（ジェイアール循環西 21・20）	36.5	36.5	100%	100%
環 50	山鼻環状	啓明ターミナル	幌平橋駅前 中島公園駅前	啓明ターミナル	19.5	39.0	維持（ジェイアール循環啓 65・66）	15.0	31.5	77%	81%
		啓明ターミナル	ロープウェイ前	啓明ターミナル	19.5		維持（ジェイアール循環啓 55・56）	16.5		85%	
西 11	西 25 丁目	円山公園駅前	南 11 西 22	啓明ターミナル	35.5	35.5	維持（ジェイアール円 11）	32.0	32.0	90%	90%
西 12	ロープウェイ	円山公園駅前	南 11 西 22 界川	円山公園駅前	21.5	21.5	維持（ジェイアール循環円 11・循環円 10）	21.5	21.5	100%	100%
西 13	旭山公園	円山公園駅前	界川	旭山公園前	18.0	18.0	維持（ジェイアール円 13）	18.0	18.0	100%	100%
西 14	荒井山	円山公園駅前	総合グランド前	宮の森シャンツェ前	36.5	36.5	維持（ジェイアール円 14）	39.0	39.0	107%	107%
西 15	動物園	円山公園駅前	神宮前	円山西町 2 丁目	20.0	61.5	維持（ジェイアール円 15）	18.0	46.5	90%	76%
		〃	動物園前	円山西町神社	26.5		維持（ジェイアール円 15）	28.5		108%	
		〃	動物園正門前	大倉山競技場前	15.0		廃止（円 14 と円 15 で代替）	—		—	
西 21	山の手	西 28 丁目駅前	西野 3 条 2	地下鉄宮の沢駅	52.5	52.5	維持（ジェイアール西 21）	52.5	52.5	100%	100%
西 29	琴似西野	地下鉄琴似駅前	山の手橋	地下鉄宮の沢駅	21.0	21.0	維持（ジェイアール琴 29）	17.5	17.5	83%	83%
西 31	北 7 条	大通西 4	市立病院前	地下鉄琴似駅前	27.0	27.0	維持（ジェイアール 31）	21.5	21.5	80%	80%
西 32	北 24 条	二十四軒駅前	南新川	北 24 条駅前	18.5	18.5	維持（ジェイアール軒 32）	18.5	18.5	100%	100%
西 39	琴似発寒	地下鉄琴似駅前	発寒 8 条 7	地下鉄宮の沢駅	13.5	64.0	維持（ジェイアール琴 38）	11.0	58.0	81%	91%
		地下鉄琴似駅前	発寒 9 条 10	〃	9.0		維持（ジェイアール琴 38・39）	5.5		61%	
西 40		地下鉄琴似駅前	八軒 5 条 1	〃	41.5		維持（ジェイアール琴 40）	41.5		100%	
西 41	西野福井	地下鉄琴似駅前	西野二股	福井えん堤前	28.5	76.0	維持（ジェイアール琴 41）	28.5	73.0	100%	96%
		発寒南駅前	西野二股	〃	47.5		維持（ジェイアール発 41）	44.5		94%	
西 42	西野平和	地下鉄琴似駅前	西野二股	平和の滝入口	28.5	83.0	維持（ジェイアール琴 42）	28.5	79.0	100%	95%
		発寒南駅前	西野二股	平和の滝入口	52.5		維持（ジェイアール発 42）	50.5		96%	
		地下鉄琴似駅前	西野二股（学生便）	平和の滝入口	0.5		維持（ジェイアール琴 42）	—		—	
		地下鉄琴似駅前	西野二股（学生便）	西陵高校前	1.5		不明（琴 42？）	—		—	
西 33	西野第二	地下鉄宮の沢駅	上手稲神社	中洲橋	26.0	26.0	維持（ジェイアール宮 43）	27.0	27.0	104%	104%
西 43	西野第二	発寒南駅前	西野ターミナル	中洲橋	42.5	70.5	維持（ジェイアール琴 43）	39.0	67.0	92%	95%
		地下鉄琴似駅前	西野 2 条 6	中洲橋	28.0		維持（ジェイアール琴 43）	28.0		100%	
西 44	工業団地	発寒南駅前	天狗橋	手稲高校前	1.0	1.0	不明※中央バス西 44・北 72・北 73 に類似路線	—	0.0	—	—
西 52	桑園発寒	札幌駅前	桑園駅前	琴似工業高校前	22.0	22.0	維持（ジェイアール 52）	18.0	18.0	82%	82%
西 53	啓明	大通西 4	中央区役所前	啓明ターミナル	25.0	32.5	維持（ジェイアール 53）	15.0	31.0	60%	95%
		札幌駅前	〃	〃	7.5		維持（ジェイアール 53）	16.0		213%	
西 58	北 5 条	札幌駅前	北 5 西 20	長生園前	9.0	35.5	維持（ジェイアール 54）札幌駅前⇔北 5 西 20⇔長生園前⇔桑園駅	9.0	35.5	100%	100%
		〃	〃	琴似営業所前	26.5		維持（ジェイアール 58）	26.5		100%	
北 46	新琴似	地下鉄琴似駅前	八軒 8 条 1	麻生駅前	35.0	46.0	維持（ジェイ・アール琴 46）	32.0	42.0	91%	91%
		琴似営業所前	〃	〃	10.0		維持（ジェイ・アール琴 46）	10.0		100%	
		西高校前	地下鉄琴似駅	八軒 6 条東 2	1.0		不明	—		—	
南 4	真駒内	真駒内本町	真駒内駅前	南町 4 丁目	4.5	187.0	維持（じょうてつ南 4）	4.5	183.5	100%	98%（93%）
		西 11 丁目駅前	〃	〃	32.0		維持（じょうてつ南 4）	32.0		100%	
		〃	中央区役所前	真駒内本町	5.0		維持（じょうてつ南 4）	5.0		100%	
		市立病院前	西 11 T 目駅前	〃	23.0		維持（じょうてつ南 4）	23.0		100%	
		〃	〃	真駒内駅前	15.0		維持（じょうてつ南 4）	15.0		100%	
南 54		札幌駅前	中央区役所前	真駒内本町	34.0		維持（じょうてつ南 54）	42.0		124%	
		北 1 西 4	〃	〃	16.0		維持（じょうてつ南 54）	4.5		28%	
南 64		札幌駅北口	〃	〃	10.0		維持（じょうてつ南 64）	10.0		100%	
南 74		啓明ターミナル	電車事業所	〃	11.0		維持（じょうてつ南 74）	11.0		100%	
南 84		青少年会館前	真駒内駅前	南町 4 丁目	36.5		維持（じょうてつ南 84）	36.5		100%	
南 95	藻岩	真駒内駅前	上町 1 丁目	硬石山	37.0	48.0	維持（じょうてつ南 95）	37.0	48.0	100%	100%
		〃	〃	石山 1 条 6	11.0		維持（じょうてつ南 95）	11.0		100%	
環 56	平岸	真駒内本町	中の島駅前 平岸駅前	真駒内本町	39.0	43.0	維持（じょうてつ環 56）	39.0	43.0	100%	100%
南 56		豊水すすきの駅	平岸 4 条 4	豊平区役所前	4.0		維持（じょうてつ南 56）	4.0		100%	
南 65	中の島	中の島駅前	平岸小学校	真駒内本町	26.0	33.0	維持（じょうてつ南 65）	26.0	33.0	100%	100%
		豊平区役所前	中の島駅前	〃	7.0		維持（じょうてつ南 65）	7.0		100%	
南 90	中の沢	真駒内駅前	川沿 1 条 1	中の沢	19.5	19.5	維持（じょうてつ南 90）	19.5	19.5	100%	100%
南 93	藤野	真駒内駅前	石山陸橋	藤野 3 条 2	14.0	14.0	維持（じょうてつ 12）	—	0.0	—	—
南 96	南沢	真駒内駅前	藻岩高校前	東海大学前	24.0	59.0	維持（じょうてつ南 96）	24.0	55.5	100%	94%
		〃	石山陸橋（急行）	〃	4.5		維持（じょうてつ南 96）	4.5		100%	
		〃	川沿 1 条 1（学生便）	〃	3.5		不明（環 96 と統合？）	—		—	
環 96		〃	南沢入口 中の沢入口	真駒内駅前	27.0		維持（じょうてつ環 96）	27.0		100%	
南 97	北の沢	真駒内駅前	川沿 1 条 1	山水団地前	36.0	36.0	維持（じょうてつ南 97）	35.0	35.0	97%	97%
南 98	藻岩山手	真駒内駅前	川沿 1 条 1	道路管理事務所	31.0	31.0	維持（じょうてつ南 98）	31.0	31.0	100%	100%

注：変動率とは，現在（平成 20 年 12 月）の運行回数を市営バス時代の運行回数で除したものを百分率で表したものである。

表 5　平成 16 年民間移譲路線の一覧と現在との運行回数の比較（中央バスへの委譲路線）

市営バスとしての運行路線（平成 15 年 3 月 31 日の状況）							平成 20 年 12 月現在の状況			変動率	
路線番号	路線名	起点	経由	終点	運行回数 系統別	運行回数 路線別	路線の状況（路線番号のみは維持）	運行回数 系統別	運行回数 路線別	系統別	路線別
東 3	苗穂	バスセンター	東栄中学校前	東営業所前	35.5	35.5	東 3	36.5	35.5	103%	100%
環 3	苗穂	東営業所前	札幌駅前	東営業所前	16.0	16.0	環 3	16.0	16.0	100%	100%
東 6	札苗	バスセンター	苗穂駅前	豊畑東	19.5	39.5	東 6	19.5	41.5	100%	105%
		バスセンター	〃	豊畑	13.5		東 6	15.5		115%	
		東営業所前	東苗穂 8 条 3	豊畑東	6.5		東 6	6.5		100%	
東 61	丘珠	環状通東駅前	丘珠鉄工団地	中沼小学校通	22.5	30.0	東 61	21.0	29.5	93%	98%
		東保健センター	〃	〃	7.5		東 61 ※起点がサッポロビール博物館に変更	8.5		113%	
東 62	本町	環状通東駅前	本町 2 条 1	東営業所前	35.5	51.5	東 62	12.0	41.0	34%	80%
		北 18 条駅前	環状通東駅前	東営業所前	16.0		東 62	29.0		181%	
東 63	苗穂北口	札幌駅北口	北 8 東 12	東営業所前	6.0	38.0	東 63	6.0	38.0	100%	100%
		市立病院前	札幌駅北口	〃	32.0		東 63	32.0		100%	
東 67	伏古	環状通東駅前	本町 1 条 3	東営業所前	25.5	44.0	東 67	19.5	38.0	76%	86%
		東保健センター	〃	〃	18.5		東 67 ※起点がサッポロビール博物館	18.5		100%	
東 68	伏古札苗	環状通東駅前	伏古 10 条 3	豊畑	9.0	45.5	東 68	9.5	46.0	106%	101%
		〃	〃	豊畑東	25.0		東 68	25.0		100%	
		東保健センター	札幌小学校前	豊畑	11.5		東 68 ※起点がサッポロビール博物館	11.5		100%	
東 69	北札苗	環状通東駅前	豊畑	あいの里教育大駅前	24.5	39.5	東 69	24.5	36.0	100%	91%
		東営業所前	〃	〃	3.5		東 69	3.5		100%	
		〃	〃	中沼小学校通	8.0		東 69	8.0		100%	
		環状通東駅前	札幌小学校前（急行便）	豊畑	1.0		東 79	－		－	
		〃	札幌小学校前（急行便）	東陵高校前	2.0		不明	－		－	
		〃	札幌小学校前（学生便）	東豊高校前	0.5		不明	－		－	
東 79	北札苗	〃	北 34 東 26	中沼小学校通	17.0	23.5	東 79	17.0	23.5	100%	100%
		〃	〃	豊畑	6.5		東 79	6.5		100%	
東 70	元町	北 24 条駅前	元町駅前	東営業所前	68.0	68.0	東 70	71.0	68.0	104%	100%
東 76	丘珠北 34 条	北 34 条駅前	北 34 東 26	中沼小学校通	18.0	57.0	東 76	17.0	42.0	94%	74%
		新道東駅前	〃	〃	14.5		東 76	11.5		79%	
		北 34 条駅前	北丘珠団地	〃	12.5		東 76	13.5		108%	
		〃	さとらんど	〃	6.0		東 76	－		－	
		北 34 条駅前	北 37 東 29（学生便）	東豊高校前	3.0		不明	－		－	
		〃	〃	東陵高校前	3.0		不明	－		－	
東 78	札幌新道	北 34 条駅前	北 34 東 26	東営業所前	28.5	43.0	東 78	28.5	43.5	100%	101%
		新道東駅前	〃	〃	14.5		東 78	15.0		103%	
環 88	ファクトリー	サッポロビール園	サッポロファクトリー前	サッポロビール園	29.0	29.0	環 88	24.0	29.0	83%	100%
西 44	工業団地	地下鉄宮の沢駅	天狗橋	新川営業所前	27.5	29.5	西 44	22.0	22.0	80%	75%
		〃	天狗橋	手稲高校前	2.0		西 44 ※新川営業所までに路線短縮。北 72・北 73 への乗換えが必要	－		－	
西 49	新川発寒	地下鉄琴似駅前	6 号線通	新川営業所前	19.0	19.0	西 49	16.5	19.0	87%	100%
西 48	新川発寒	地下鉄琴似駅前	稲山通	新川営業所前	36.0	36.0	西 48	29.0	36.0	81%	100%
西 51	北桑園	札幌駅前	市立病院前	北 24 条駅前	35.5	35.5	西 51	42.5	35.5	120%	100%
西 71	北桑園	〃	〃	琴似工業高校前	6.0	6.0	西 71 ※終点が新川営業所まで延長	24.0	6.0	400%	100%
西 66	新道西	北 34 条駅前	6 号線通	地下鉄宮の沢駅	17.0	17.0	西 66	17.0	17.0	100%	100%
北 72	新川	北 24 条駅前	南新川	前田森林公園	17.0	87.5	北 72	18.0	83.0	106%	95%
		〃	〃	手稲高校前	42.0		北 72	43.5		104%	
		〃	〃	新川営業所前	28.5		北 72	21.5		75%	
北 73	新琴似 2 条	北 24 条駅前	北 26 西 8	新川ターミナル	24.0	101.5	中央バス北 73 ※終点が手稲高校に延長	17.0	98.5	71%	97%
		〃	〃	新川営業所前	77.5		北 73	81.5		105%	

一方じょうてつバスでは南96系統がなくなっているものの，この路線は環96系統の一部を路線としているので，環96に統合されたと考えられる。

これらの事から，2003年に行なわれた路線の民間譲渡での大きな変更はないといえ，利用者側にも大きな不利益はないと判断できる。

②平成16年度（2004年度）民間譲渡路線

次に平成16年度（2004年度）の民間譲渡路線を見る（表5）。この年は北海道中央バス1社に対して民間譲渡が行なわれ，札幌市営バスは全ての路線の譲渡を完了した。中央バスでは譲渡から現在までに起点・経由・終点の変更が6系統，不明が4系統あった。

変更の東61・東67・東68各路線は元々起点が東保健センターであったのがサッポロビール園に路線延長されたものである。また，西71・北73についても路線の延長で利用者にとってはサービス向上となっていると推測できる。

西44系統の工業団地線は路線短縮である。以前は終点が手稲高校であったが新川営業所まで短縮された。ただし新川営業所から手稲高校まで行く路線は北72と北73の2路線（ルートは異なる）が残っており，サービス水準の低下とは一概にはいえないようだ。また前述の不明路線であったジェイ・アールバスの西44系統はこの路線と類似しているため，路線譲渡後に中央バスに一本化された可能性がある。

残る不明の4系統はいずれも2003年度民間譲渡のジェイ・アールバス同様に学生便であった。これらの事から2004年に民間譲渡された路線については，一部に路線の短縮があったものの，多くは路線の延長など利便性の向上が図られているということが明らかになった。路線にも大きな変更はなく利用者側に大きな影響はないと推測される。

⑵運賃・便数の変化

次にバスの運賃と便数が，民間譲渡後にどう変化したかを見ていきたい。まず運賃であるが，札幌市交通局によれば，札幌市のバス運賃の改定は2009年1月現在，前回の1997年の運賃改正から行っておらず，全く変わっていないとのことである。今回の民間譲渡で運賃水準に変更はなかった。

次に，便数の変化であるが，この調査方法としては，札幌市交通局が発行している民間譲渡直前の平成15年版事業概要から旧市営バスの各路線の運行回数を調べ，そして譲渡後の民間事業者が発行している現在の時刻表掲載の各路線運行回数と比較し，その変化を考察した。変化の度合いを「変動率」として考察した。これは現在の運行回数を以前の運行回数で除したものを百分率で表したものであり，以前と比べて運行回数がどう変化したかがわかる。100％以上だと増便，以下だと減便となる。また，変動率は系統別のものと路線別のものを示した。これは同一路線内で運行本数を割り振った場合に，系統ではそれぞれ増減が多く現れるが，該当する路線全体としては変わらないという状況を明確にするためである[24]。

まず，ジェイ・アール北海道バスについて，表4に基づいて述べる。はじめに系統別増減率を見ると，減便については変動率が90～80％台を示しているものが多数だが，中には60％台まで下がっている系統もあった（琴38，39）。一方，系統別では213％まで増便が行なわれたものもある。次に路線別の変動率を見ると，多くは90％以上を示している。60％台まで下がった系統（琴38，39）を含む路線は，その系統の本数がもともと少なかったため，路線全体で見ると影響が少ない事が分かる。ジェイ・アールバスの路線別変動率の平均は93％であった。また，1路線で70％台になったところがあるが（動物園線），これは路線内で系統が統合したためで

ある。便数が全体的に減ってしまったが，動物園行きという路線の特性から，効率的な運行を行なうための対応と考えられる。ジェイ・アールバス全体の特徴としては，便数の変更が他の 2 社よりも多かったことが分かった[25]。

次に同じ表 4 に基づいてじょうてつバスについて述べる。じょうてつは便数が変化した路線が 3 系統に留まり，3 社のなかで最も変更が少ない。その詳細は，同路線（真駒内線，南 54）で増便と減便の 2 系統と他 1 系統の減便である。増便の変動率は 124％の一方，減便の変動率は 28％であった。これについても同じ路線の中で運行本数を割り振ったようだ。確認のため，路線別の変動率を見てみよう。路線別で見ると真駒内線全体では 98％，南 54 だけで見ても 93％と，変化は少なかった。じょうてつバスの路線別変動率の平均は 99％であった。

この事例についても，同路線内での運行本数の変化なので利用者の利便性が必ずしも悪くなったとは言えず，かえって向上している可能性も十分にある。他 1 系統（南 97）の減便は，変動率が 97％と，運行本数にすれば 1 日に 1 往復減った程度であった。ここでも利便性に影響するほどの影響とは言えないであろう。

次に表 5 の中央バスであるが，系統変動率の多くは 70～90％台を示しているが，最も減少している系統では 34％であった（東 62）。増加の方は，多くが 120％以内だが中には 181％，400％を示す系統もある。中央バスの傾向としては，減便している路線もあるが増便や変動無しの方が多い。また，じょうてつバスでもあったように同じ路線の中で運行本数を割り振っている事例が数例あったので，減便による利用者の利便性の変化については一概には判断できなかった。そこで，減便の中での路線別変動率を見てみると多くが 80～90％台を示している。中には 70％台の路線（工業団地線）もあるが，当該路線には学生便が含まれており，現状の便数が把握できないことで，変動率が低めに算出される。中央バスの路線別変動率の平均は 96％であった。

比較調査の結果，ジェイ・アールバスでは 35 系統中，増便が 5 系統で減便が 14 系統，じょうてつバスでは 24 系統中，増便が 1 系統で減便が 2 系統，中央バスでは 46 系統中，増便が 13 系統と減便が 11 系統であった。

ここでは譲渡前と譲渡後の運賃と便数の変化についてみてきたが，譲渡路線合計 105 系統のうち，半数近くの 46 系統が便数の変更を行っていたことがわかった。便数の変更は大きいといえるものの，この変更は，同路線内で系統の便数を割り振るなどの変更で，特に大きく利便性を損なうようなものではないと思われる。減便ばかりではなく大幅な増便をしている路線もあり，利用者にとっての利便性が向上している場合もある。

以上，民間譲渡の前後におけるサービス水準を比較した。結論として，民間譲渡後，4～5 年の動向を見る限りでは，運賃や路線（系統）は維持されているが，便数の変更は多くなされている。しかし，減便の場合には同路線の別系統の便数を増やすなどしている場合が多く，便数の変更は必ずしも市民にとってのサービス水準を低下させるほどではないと思われる。さらに，民間事業者が以前から持っていた路線との統合で，都心まで路線が延びた例やその他の路線延長・短縮など，効率的な運行に繋がった例もあり，改善されている面も見えた。路線が大きく変わるなどサービス水準が低下するといった問題は起こってないと考えられる。

5．民間譲渡後の路線における札幌市の関与

4．で述べたように，便数の変化は相当発生しているものの，路線廃止が行われておらず，運賃水準に変化がないということからサービス水準に大きな変化はなかったといえる。この理由として，札幌市と譲渡先民間事業者が交わした合意書が大きく関わっている。

3．の⑵で述べたように，バス事業の民間譲渡が決定した後に，民間事業者と取り交わした基本合意書の内容に，「市営バスが提供している地下鉄への乗り継ぎや，料金制度などの運行サービスを維持し，低下させないことを基本とする」という条項が含まれている。

また，3社が路線譲渡直前に市側と交わした「利便性確保のための措置等」の合意書の第二条（運行条件等）には，撤退の防止に関する文言が含まれている。合意書によると「事業者は，対象路線の運行にあたっては，運行開始日以降，当分の間，廃止日前の対象路線における，市営バスの運行条件（便数，経路及び停留所位置等をいう。以下同じ。）の維持を基本とする」となっている。また同二項には運賃に対する取り決めもなされている。「対象路線に適用する運賃制度は，運行開始日以降，当分の間，廃止日前の対象路線において，市営バスが適用している運賃制度に準じることを基本とするものとする」とされている。そのため，路線譲渡が行なわれた直後に民間事業者が譲り受けた路線を廃止することや運賃を大幅に改定することはできないのである。

しかし，前章で扱ったように，便数の変更は多く行なわれていた。実は「利便性確保のための措置等」の合意書の第二条には，「ただし，対象路線利用者の利便性向上を目的とする運行条件の変更については，この限りではない」との記載もある。この文章から，特に便数の変更については，利用者の利便性向上に当たるとして変更が多く行われたのではないだろうか。実際のところ，起点・経由地・終点の変更や路線系統の統合も譲渡後に行なわれてきた。それに伴う便数の増減は利便性向上の一環として考えられていると推測できる。路線や系統の統合による便数減少なら，経由地重複などで，実質1つの停留所に停まるバスの本数は減少しないことになる場合があるからである。そのため必ずしも便数減少が利用者に直接的な影響を与えることもないのである。

これらの路線維持・運行条件の維持を求める背景には，札幌市営バス路線に不採算路線が含まれている事が大きく関わっていると考えられる。バスの不採算路線はその性格上，事業者が市から民間に変わったところですぐに赤字を解消できるわけではない。逆に2002年の規制緩和でバス路線の参入・撤退が容易になったこともあり，民間事業者が収益の出ない路線から撤退すること，または縮小などの措置をとることが十分に考えられる。そのため市としては，路線を残すためには，譲渡時の取り決めとして，サービス水準維持を拘束する基本合意書をとる必要があったと思われる[26]。

また，市は不採算路線対策として，各事業者には路線ごとの譲渡を行うのではなく，営業所単位での譲渡を行った（表2）。これは路線ごとに譲渡を行うと，営業所単位で行う場合に比べ，不採算路線をどうするかという議論が起こり易いためであったと推測できる。路線ごとに行えば，不採算路線が多く譲渡される事業者に不公平が生じ，その後の補助金額などにも大きく影響する恐れが高まる。路線譲渡の方法にも市の思惑があったのではないだろうか。

このように市民の足の維持の観点からは，基本合意書は民間事業者の撤退を防ぐ大きな役割を担っており，現段階では目的どおりに機能している。このような合意は，同時期に

バス事業の民間譲渡が行なわれた岐阜市でも行なわれており，さらに他の自治体でも何らかの取り決めがあると思われる[27]。

ところで，譲渡された路線が，現在も維持されていた事がわかったが，その一方で，採算が取れない路線が収益性の根拠を持たない「合意書」により維持され続けていることで，事業者に負担となっているという事実もある。2008 年に起きた白石区の路線廃止問題はまさにこれを背景に発生したといえる。

6．札幌市白石区バス路線廃止問題について

2008 年 6 月，札幌市内でバス事業を行っている北海道中央バスが国に対して，白石営業所（札幌市白石区）の管轄である 9 路線の廃止届けを提出した（表 6）。うち 7 路線 16 系統が市営バスからの譲渡であった[28]。

札幌市は後継のバス事業者を公募し，市内でバス事業を行っているジェイ・アール北海道バスに決定した。しかし，札幌市のジェイ・アール北海道バスに対する巨額の財政支援が予定されたため，議会やマスコミで大きな問題として取り上げられ，結局は中央バスが廃止を取り下げ，運行を継続することとなった。

この混乱の発端は，2001 年にさかのぼる[29]。

2001 年，札幌市は北海道中央バスに対して，9 路線とバス 59 両，施設・土地を有償で譲渡した。交通局が 1999 年度に打ち出した「健全化回復策」の一環であり，不採算路線の整理といえる。そして，この際，①札幌市は財政支援をしない，②譲渡路線は当分の間維持する，③営業所は買い取る，という 3 つの契約が両者で交わされたという。

その後，2004 年には「3．札幌市営バスの事業の民間譲渡」でのべたように，札幌市は北海道中央バスに対して 18 路線を譲渡している。その際，前年に行われたジェイ・アール北海道バス，じょうてつバスへの譲渡では行われなかった例外的な支援措置を施している。この 18 路線を管轄する東営業所と新川営業所が年間約 7 億円の赤字を出していたため，これに対する配慮として，2 年間の期限付きで年間上限 4 億 8,000 万円の赤字補塡と，両営業所の土地や建物を無償賃貸することとしたのである。なお，じょうてつバスとジェイ・アール北海道バスは営業所の土地・建物を市から購入していたため，両社は市に対して公平な措置を申し入れている。

さて，この中央バスに対する市の支援措置は，譲渡から 2 年後の 2006 年度以降別途協議を行うとされていたので，2006 年 1 月から両者は両営業所の譲渡，新しい補助の枠組みについて協議を開始した。しかし，札幌市は，現行の補助制度の元では追加の財政支援はできないとし，結局，財政支援は行われなかった。また営業所についても無償貸与を続けることにはならず，北海道中央バスは年間約 7,000 万円の賃貸料を市に支払う形で決着した。市は各事業者への公平な対応を理由とした。

一方，市は 2006 年度に市内路線を対象とした新規の補助金制度をつくり，2007 年度から運用を開始した。これは次のような枠組みである。規制緩和による路線廃止に対応して構築したもので，①過去 3 年間赤字が続いている，②事業者が廃止の申し出をしている，③ほかの事業者が補助金無しで運行しない，などの条件を満たす路線に限り補助金が出る仕組みである[30]。支援措置が切れてから，この新しい制度を両営業所管轄の路線に一律適用したとしても，赤字補塡額は従来の約 60％と大きく減る見込みで，さらに上記の 7,000 万円の賃料負担が発生するため，両営業所の経営は非常に厳しい状況となることは明白であった。

この問題が，直接は関係しない白石営業所の路線廃止問題へとつながっていく。北海道

表 6　北海道中央バスの廃止届け出路線一覧

路線名	路線番号	起　　点	主な経由地	終　　点
北　　郷	白 23	地下鉄白石駅	北郷公園	白石営業所
	白 23	地下鉄白石駅	北郷公園	白陵高校
	白 23	地下鉄白石駅	急行	白石営業所
	白 23	地下鉄白石駅	白石開拓記念碑	白石営業所
	S	地下鉄白石駅		白石高校
川　　下	白 24	地下鉄白石駅	川下	白石営業所
	白 24	地下鉄白石駅	北川下	白石営業所
	白 24	地下鉄白石駅	北郷 2 条	白石営業所
	白 24	地下鉄白石駅	平和通 8 丁目	白陵高校
	白 24	地下鉄白石駅	川下	白陵高校
本　　郷	白 34	地下鉄白石駅	白石区役所	北柏山
	白 34	地下鉄白石駅	白石区役所	大谷地駅
米　　里	白 7	地下鉄白石駅	菊水元町 6 － 2	白陵高校
山　　本	白 27	新さっぽろ駅	ひばりが丘駅	山本四区
	S	新さっぽろ駅	ひばりが丘駅	厚別高校
	S	大谷地駅	厚別中央 3 － 2	厚別高校
	白 27	新さっぽろ駅	ひばりが丘駅	白陵高校
	S	青葉町 2 丁目	ひばりが丘駅	厚別高校
	白 27	新さっぽろ駅		山本処理場管理事務所
	S	地下鉄大谷地駅	新さっぽろ駅	厚別高校
厚 別 通	白 38	新さっぽろ駅	小野幌小学校	白石営業所
	白 38	新さっぽろ駅	小野幌小学校	白陵高校
	S	新さっぽろ駅		白石高校
小 野 幌	白 35	新さっぽろ駅	パークタウン	森林公園駅
白石本線	55	札幌駅前	平和大橋	白石営業所
北郷本線	57	札幌駅前	厚別通	白石営業所

出所：北海道中央バス株式会社のバス路線の廃止表明について（札幌市プレスリリース，平成 20 年 6 月 11 日付）
（http://www.city.sapporo.jp/somu/koho/hodo/pdffiles/200806/chuo-bus.pdf）

中央バスは，東・新川両営業所の有償賃貸契約の交渉中（2006 年 6 月）に，白石営業所からの撤退（廃止対象 9 路線）を表明した。市としては 2001 年に白石営業所を有償譲渡する際 10 年間の用途指定を行っていたので，承服できないとのスタンスを持っていたようだが，それでもこの表明以降，廃止対象の 9 路線について，北海道中央バスの円滑な撤退を目指し後継事業者の選定を行っていた。しかしこの議論もまとまらないまま時間だけが経過した。結局 2008 年 6 月 17 日，北海道中央バスは北海道運輸局に対して，年間 1 億 5,000 万円に上る赤字を理由に，2008 年 12 月 20 日限りでこの 9 路線の運行をやめる廃止届を国土交通省北海道運輸局に提出した。

札幌市は北海道中央バスの廃止届出を受けて，2008 年 6 月以降，市内 11 のバス事業者を対象として公募を行ったが，赤字路線であ

るため後継事業者は決まらなかった。そこでこの路線は税金を投入してでも維持する必要があるという結論を札幌市が出し，財政支援を前提として後継事業者を再び公募することになった。この際，北海道中央バスには財政支援の話が戻らないまま，後継事業者にジェイ・アール北海道バスが選ばれたという。札幌市はジェイ・アール北海道バスに対し，バス購入や人件費などの財政支援として 3 年間で 19 億円の初期費用を負担するとした。

その後，議会での議論やメディアを通じて，巨額の財政負担が大きな社会問題となった。そのため，2008 年 8 月 30 日に北海道中央バス社長と札幌市長が会談を行い，一転して運行継続の方針を明らかにした。北海道中央バスは路線の廃止届の取り下げ願いを北海道運輸局札幌運輸支局に提出し，受理された[31]。札幌市はジェイ・アール北海道バスに対して約 4,900 万円の損失補償を行うこととなった。

これが一連の経緯である。この混乱の原因のひとつは先に述べた 2003 年の合意書にあったと思われる。この合意書では，譲渡路線について，当分の間運行条件を維持することとなっており，市側としては約 10 年を想定していた[32]。この合意書がある限り，東・新川両営業所の路線の廃止はできない。実は，中央バスは，2007 年に開始された補助制度の利用を目的として実際は廃止意図のない廃止申請（東・新川営業所の 13 路線 45 系統）を 2007 年に行っているが[33]，制度の適用を受けるには，廃止する意図を持って廃止の申し出を行う必要があるため，市はこのケースは補助制度の適用外と判断した。そこで，北海道中央バスは，より以前に譲渡されていた白石営業所の 9 路線について，「譲渡路線は当分の間維持する」という合意もなされていたとはいえ，廃止する方向に傾いていったのではないかと推測する。

この問題は次のように収束した。2009 年 2 月 6 日，札幌市は 2007 年度分の路線バスの赤字補助金として，3 億 3,900 万円を，旧市営バス路線を譲渡したバス会社 3 社に支給する方針を発表している。3 社とも上記の補助制度の支給条件を満たしていないが，この路線存廃問題を受けて制度の運用を緩和した。支給内訳は，北海道中央バスに 1 億 7,800 万円，じょうてつバスに 8,200 万円，ジェイ・アール北海道バスに 7,900 万円である。正式な補助申請は行っていないが従来から廃止を表明していた中央バスに対してのみならず，公平性を配慮して，中央バス以外の 2 社も補助対象とした。2007 年度からスタートした上記の補助制度については，バス事業者にとって使いにくく，必ずしもバス路線の安定的な維持に結びついていない面があるため，2008 年度内に新たな補助制度を検討中である[34]。

今後，民間事業者への補助制度の枠組みを再検討することが第 1 に求められるが，市民に使いやすい交通ネットワーク構築の観点から，旧市営バス時代から引き続いているフィーダー輸送に特化した路線の硬直性の見直し，旧市営バスの複雑で難解な路線網の見直し，地下鉄とバスの乗継ぎ割引制度の改善など，検討すべきことは多くあるように思われる[35]。

7．全体のまとめと今後の課題

ここまでの考察から，次のことがわかった。①札幌市では民間譲渡前後では大きな路線の減少や廃止はほとんどなかった。便数の変更は行なわれており，多くのケースでそれは必ずしも利便性の悪化になるものではなく，路線の延長などサービス向上に繋がっていた事が明らかになった。一部路線については便数の大幅な減少がみられていることもわかったが，特殊な事情があると考えられ，全体としてはサービス水準の低下にはなっていないと判断できる。

②これらの背景には，譲渡時の市側との合意事項が大きく関係している。特に路線を維持することという取り決めがあったことが拘束力となっていた事が明らかになった。そして，これらの取り決めは，路線の維持という面で，当初の予定通りに機能していることも明らかになった。一部路線の減便については合意書の拘束はなく，事業者独自の経営政策として変更出来ることがわかった。
③しかしながら，これらの合意は民間事業者に大きな負担を強いることもあり，ときには，他のバス路線廃止問題に飛び火するなど，さまざまな影響が出てくる場合もあることを明らかにした。

本稿での課題を挙げる。

一点目に，本稿での考察対象となった路線については，民間譲渡から5年ほどしか経過しておらず，今後もこの拘束力が維持されるかどうかが不明な点である。2008年の白石区における路線廃止問題は譲渡後初めてのケースであり，今後も同様の事例が発生しないとも限らないのでフォローしていく必要がある。

2点目として，今回は譲渡後のバス事業の変化を路線の維持と運行状況の変化のみで見た。ほかに路線別収支の変化や旧市営バスから譲渡先事業者へ移った従業員の賃金変化など，他にも多くの比較ができる要素があった。これについて今後検討していく必要がある。

さて，札幌市でも路線譲渡に伴う合意書がサービス水準の維持に大きな役割を果たしたことを見たが，加藤（2008）ではこれに伴う問題を提起している。大半の公営バスからの民営バスへの移行例では「移行前の路線・ダイヤを○年間維持する」という協定があるようだが，これをモラトリアム協定とし，むしろ改善への取り組みを縛るものとしている。住民・利用者の不安を解消するために行われているのであるが，かえって並行する旧来の民営バス路線を廃止・減便し，一方で非効率な旧公営バス路線が温存されるという最悪の道をたどっている自治体もあるという。よって，市民の足を守るための協定が実はそのように機能していないとしている。

札幌市のケースでも，旧市営バス路線について，本稿でみたように経由地の変更といった範囲での改善は行われているが，路線の改廃を伴う大幅な変更はできない状況である。しかし，細かいニーズに応じた柔軟な路線設定というのは路線バスの強みである。従来の地下鉄とバスの役割分担に縛られることなく，運賃政策の改善も含め，札幌市の公共交通ネットワークを市民にとって利用しやすいものにしていくことが必要である。

もちろん，これだけでは限界もある。現在，札幌市に限らず，地方における乗合バスの多くが，輸送人員低下→収入減少→コスト削減→サービス低下→輸送人員減少，という負のスパイラルに陥ってしまっている。そういった中で，現在の自治体が行っている欠損補助や一般会計からの高齢者福祉利用に関する補助だけではいずれたちゆかなくなることは明白だ[36]。民間の経営努力に依存した路線維持ももはや多くの地域で成立しえないといえる。現代社会の交通のあり方に起因する様々な問題（都市の大気汚染問題，移動困難者の交通権確保の問題，都市の空洞化問題，等）を重視すれば，乗合バスは社会的インフラとしての位置づけを強めていくべきだと考えられる。自治体の交通政策として，市民・事業者との協働により新たな交通需要を掘り起こすモビリティ・マネジメントなどの取り組みを活発化させる一方で，道路・自動車交通に偏重し，個別的交通手段が優先される現在の交通政策からの抜本的な転換が必要と考える。これを可能とする運輸各部門における規制の改革が望まれる。

〈付記〉
本稿の執筆にあたり札幌市交通局，札幌市総合交通計画部交通企画課に貴重な情報を提供していただいた。感謝申し上げたい。

注

1　国土交通省（2008），p.145．国土交通省総合政策局情報管理部（2007），pp.64-65．

2　公益事業学会（2005），p.135．

3　この規制緩和の根拠となったのが「コンテスタビリティ理論」である。交通産業は一般的に固定費用が大きく自然独占が成立しやすいとされる。従来はこれが交通産業における価格規制と参入規制の理論的根拠とされてきた。コンテスタビリティ理論では，交通産業のような固定費用が大きい産業であっても，参入と退出のサンク・コストが小さければ，当該産業において資源配分上の非効率が発生しないとしている。それは，新規事業者による次の戦略（ヒットエンドラン参入という）が可能だからである。新規企業が，高コスト構造の既存の独占企業により供給されている交通サービス市場に少し安い運賃で参入し，まずは利益を獲得した後，規模の経済性を活かすことのできる既存事業者との値下げ競争に陥る前に，設備等を転売して早々に当該市場から退出するという戦略をとることが可能となる。ただ，実際にこのような競争が起こらなくとも，この戦略をとることが潜在的に可能な市場では，既存の事業者はこの参入に備えた競争的な料金体系とするとされる。このような状況にある市場をコンテスタブル・マーケットと呼び，この一連の議論をコンテスタビリティ理論と呼ぶ（山内・竹内（2005），p.29）。井上（2006）のように，規制緩和後の乗合バス市場がコンテスタブルであったかどうかをテーマとした研究もある。

4　公益事業学会（2005），pp.135-137．

5　寺田（2005），pp.14-15．

6　川村（2007）（2008）や交通運輸政策研究会（2008）などの研究により，規制緩和のネガティブな影響として労働問題や環境問題が取り上げられており，重大な問題であるといえる。ただし，本稿ではこれについて取り扱わず，改めて論じたいと考えている。

7　規制緩和直後の動向として，水谷（2006）では 2002 年に 45 あった公営事業者数は 2004 年に 39 へと減少していることを紹介している。また，高橋（2005）は「大都市圏の政令指定都市・衛星都市や地方中核都市に見られる，いわゆる公営バス事業では非効率性や赤字が各地で深刻化していることから近年では民間委譲や民間委託が模索されてきた。実際，ここ数年で民間委譲を完了した公営バス事業者も複数あり，公営バス事業者の数は減少しつつある」と述べている。

8　二木一重（2008），pp.33-34．

9　21 条バス，80 条バスとも，市町村がバスの運行にあたるケースである。市町村が道路運送法の規定を援用し，貸切バス事業者へ運行を委託する場合を道路運送法の 21 条に基づいて 21 条路線，市町村が自家用バスで有償運送を行う場合を道路運送法の 80 条に基づいて 80 条路線と称している。なお，2006 年道路運送法改正後は旧道路運送法の 21 条路線に相当するものは，実質的に通常の乗合バスと同様の同法第 4 条に統合され，旧同法第 80 条の趣旨については，同法第 78・79 条に反映されている。（青木・田邊（2007），p.59）

10　井上（2006）では数少ない新規参入がどのような路線に対してなされたかについて紹介されている。規制緩和後，一定経過後の状況であるが，2005 年 10 月末までに参入した 30 社・団体について，高速バスは 5 路線に限られ，多くは都市域で運行されている一般的なバス路線，自治体や市民団体から運行を受託した路線であるとしている。また「交通空白地域」への参入が卓越するとしており，高速バスを除いては既存路線との競合があまり発生しなかったとも考えられ，興味深い。

11　路線密度とは人口 100 万人あたりの許可路線キロであり，バス密度とは総走行距離を許可路線キロで除したものである。

12　山内・竹内（2005），pp.35-36．

13　ただし，藤井（2002）の研究の趣旨は内部補助から外部補助へ，というところにあるのではない。次のようなことであると思われる。現代社会では生活を営むために必要な機能が社会的分業及び交通手段の発達により地理的に分散し，人及びものの空間的距離の克服は不可欠となる。そのような社会では市民の基本的権利としての交通が保障さ

れていることが特に移動制約者にとって重要となっている。宇沢弘文が提唱する「社会的共通資本」は，市民の基本的権利の充足及び希少資源のストックとその管理運営がなされるものであるから，乗合バスはこれに相当する。2002年の規制緩和には「地域協議会」の設置がある点では望ましく，社会的共通資本としての乗合バス政策実現への期待を込めている。

14　2002年，「地方バス路線維持費補助制度」の改正により，生活交通について国が運行に責任を持つ（国庫補助制度が存続する）のは，運行距離が10 km以上，1日当たり15～150人の乗客数，運行回数が3回以上の要件を満たす広域的（複数の自治体にまたがる路線）・幹線的路線（県庁所在地や広域行政圏の中心都市にアクセスする路線）となった。これは生活交通路線維持費補助という名称である。単一の自治体内において公共交通手段の確保は当該自治体の責任とされた。この結果，生活路線に関しては，2000年時点で全国での補助対象路線は4342系統であったが，2003年には1860系統と半数以下になっている。なお，補助率は国と都道府県がそれぞれ1/2となっている。（国土交通省ホームページ（http://www.mlit.go.jp）など参照）

15　ただし基幹的輸送機関とは何を指すかについて法律上の明確な定義はなされていない。

16　新規参入事業者が黒字路線にのみ参入した場合，内部補助を行っている業者は競争上不利な立場に立たされることになる。この新規参入事業者に良好な市場のみを食い荒らされることを「クリームスキミング」と呼び，これを防止するための手立てがとられている。系統の1日あたりピーク時間帯の運行回数（A）とオフピーク時間帯の運行回数（B）が対象となる。新規参入事業者にとっての（A）/（B）の数値（C）と，既存事業者の系統（運行系統の系統キロの50%以上が重複する場合）にとっての（A）/（B）の数値（D）が比較される。（C）/（D）が1.5倍以上のときに事業計画変更命令が発動される場合がある。つまり，路線バスの特定路線・特定時間帯への参入を規制する仕組みである。（山内・竹内，2005，pp.35-36．井上，2006，p.445.）

17　この経緯については社団法人公営交通事業協会（2006），二木（2008）に詳しくまとめられている。ここではこれら文献を元に経緯をまとめた。

18　今井（2006），p.10．による。なお，地下鉄延伸に伴い，バスターミナルが整備され，フィーダー輸送を拡充する方向でバス路線再編が行われてきた経緯があるが，今井によればバス路線再編が完全に実施されたわけではなく，残存した都心直通系統が混雑する傾向もみられるとしている。

19　札幌市（2001），p.1.

20　同上，pp.5-6.

21　これらの選定や移行方法及びその経過について，札幌市交通局（2007）や二木（2008）によってまとめられているが，ここではそれらを整理して紹介する。

22　ジェイ・アール北海道バス，北海道中央バス，じょうてつバスを指す。

23　1994年は札幌市営地下鉄東豊線が学園前駅の開設を含む福住延伸を果たしている。これより地下鉄が中央バスの営業エリアに乗り入れることとなり，その営業補償として市営バスが運行していた市内定期観光路線及び3路線を中央バスへ委譲した。なお，そのうち2路線は市営バスと中央バスの共同運行路線となった。（今井（2006），p.13.）

24　路線別変動率の場合，現在の便数が把握できず表上で「－」となっている学生便なども含まれるため，変動率が低くなってしまう場合がある。

25　ジェイ・アール北海道バスは市営バスからの譲渡路線を延伸させたり，ラウンドダイヤ化をすすめたりするなど，利便性の向上を図るべく変更を加えており，自社ネットワークの中での譲渡路線の位置づけを明確化させようとしている。（今井，2006，p.15.）

26　ただし，譲渡路線の便数減少といったレベルでは，あくまで自社内のダイヤ改正という位置づけであり，市と事業者が協議したり許可したりする，といったものではないようだ。（2009年2月6日，札幌市総合交通計画部交通企画課への聞き取りによる）

27　岐阜市のバス路線の民間譲渡は2003年から2005年にかけて行なわれた。譲渡に際しては，札幌市と同様，譲渡直後の撤退を抑制する条項が設けられた。また，市営バス路線の中には収益性の確保が困難な路線も存在していたので，2002年6月に岐阜市が路線の赤字額の一部もしくは全

部を負担する制度を導入している。これは札幌のケースとは異なる点である。(佐藤，2007，p.56.)

28　「北海道中央バス株式会社のバス路線の廃止表明について」(札幌市プレスリリース，平成 20 年 6 月 11 日付) によると，6 路線 15 系統と把握されているが，筆者らの整理によれば，7 路線 16 系統であると考えている。上記プレスリリースでは小野幌線が含まれていないが，筆者らはこれも 2001 年譲渡であり，含まれると考えるためである。

29　この経緯については，北海道新聞各記事 (2001 年 11 月 22 日，2004 年 3 月 3 日，2008 年 6 月 11 日，2008 年 8 月 27 日，2008 年 8 月 30 日，2008 年 9 月 2 日，2008 年 9 月 3 日，2008 年 9 月 3 日，2008 年 9 月 5 日，　2008 年 11 月 20 日，2009 年 2 月 7 日) と，「北海道中央バス株式会社のバス路線の廃止表明について」(札幌市プレスリリース，平成 20 年 6 月 11 日付) を参照した。

30　札幌市『広報さっぽろ』，2009 年 1 月号，p.11.

31　北海道運輸局札幌運輸支局によると，路線バスの廃止届取り下げは，2002 年の規制緩和で路線バスの参入・撤退が自由化されて以降，北海道内で初めてであり，全国でも初の事例とみられている。

32　札幌市交通局による。

33　石狩支庁地域協議会に対する申請。規制緩和後の乗合バス路線廃止のルールに則る。

34　札幌市『広報さっぽろ』，2009 年 1 月号，p.11.

35　規制緩和後，これまでみられなかった路線の再編もなされつつある。規制緩和でかつての事業エリアが事実上撤廃されたことから新規路線の開業が容易になり，中央バス，ジェイ・アール北海道バスでは近郊地域と都心とを結ぶ新規路線を開業している。これまで宅地開発等に伴う郊外地域と地下鉄駅との連絡路線の新設は一般的であったが，これらの新規路線は都心から 5 km 圏内におけるものである。開業後，徐々に便数を増加させている例もあり，今後，地下鉄を基幹交通として位置づけたネットワークの性質と，バス事業者の採算性の間で調整が必要になってくることが予想される。(今井，2006，p.15.)

36　土井 (2008)，p.26.

〈参 考 文 献〉

青木誠・田邊勝巳「規制緩和直後の乗合バス県単補助制度に関する分析」，『運輸と経済』第 67 巻第 5 号，2007 年 5 月，pp.58-71.

青木亮「規制緩和後の地域交通ネットワークにおけるバス交通の現状」，『東京経大学会誌 (経営学)』第 246 号，2005 年 10 月，pp.63-76.

井上学「規制緩和に伴う新規参入事業者と公営バス事業者の対応」，『地理学評論』79 巻 8 号，2006 年 7 月，pp.435-447.

井上学「自治体が供給するバス交通サービスとその地域特性」，『経済地理学年報』第 51 巻第 3 号，2005 年 9 月，pp.57-69.

今井理雄「都市公共交通のモード連携に関する基礎的考察 ── 札幌市におけるバス路線再編成を事例として ──」，『駒沢大学大学院地理学研究』第 33 号，2006 年，pp.3-17.

内山和憲「規制緩和時代の路線バスのあり方」，『自動車技術』Vol.59, No.3，2005 年，pp.16-24.

加藤博和「公営バス事業はなぜ公営でなければならないのか」『運輸と経済』第 68 巻 4 号，2008 年 4 月，pp.15-23.

川村雅則「規制緩和と貸切バス (中)　事業者調査にみる北海道の貸切バス業界」『北海学園大学経済論集』第 56 巻 1 号，2008 年 6 月，pp.45-64.

川村雅則「規制緩和と貸切バス (上)　北海道の貸切バス業界の実態」『北海学園大学経済論集』第 54 巻第 4 号，2007 年 3 月，pp.51-65.

公益事業学会『日本の公益事業：変革への挑戦』，白桃書房，2005 年 5 月

国土交通省『国土交通白書　2008 ── 平成 19 年度年次報告 ──』，2008 年.

国土交通省総合政策局情報管理部監修『交通経済統計要覧　平成 18・19 年度版』，㈶運輸政策研究機構，2007 年 9 月.

佐藤正志「規制緩和に伴う公共交通政策の転換 ── 岐阜市のバス事業民間譲渡の事例 ──」『経済地理学年報』第 53 巻第 2 号，2007 年 6 月，pp.198-213.

札幌市『交通事業改革プラン』，2001 年 12 月.

札幌市『札幌市の都市交通データブック／2007 年度』，2008 年 3 月.

札幌市交通局『事業概要』，各年版

札幌市交通局『札幌市交通事業小史 —— 平成 10 年（1998 年）1 月から平成 19 年（2007 年）年 12 月まで ——』，2007 年
札幌市交通局ホームページ（http://www.city.sapporo.jp/st/busijyou/ijyou.html，2009 年 1 月 8 日　参照）
社団法人公営交通事業協会『公営交通事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究』，2006 年.
社団法人公営交通事業協会『規制改革の社会における公営バス事業の経営に関する調査研究会報告書』，2003 年.
じょうてつバスホームページ（http://www.jotetsu.co.jp/bus/info/20030312.html，http://www.jotetsu.co.jp/bus/name_search/images-busstop/rosenzu.html，2009 年 1 月 8 日参照）
鈴木文彦「近年におけるバス事業者及び地域公共交通の動向」『運輸と経済』第 67 巻 3 号，2007 年 3 月，pp.39-48.
鈴木文彦「規制緩和から 1 年を経たバス事業の現状と課題」『JR ガゼット』2003 年 3 月，pp.39-43.
高橋愛典「自治体交通政策の変容 —— バス事業の規制緩和に対応して ——」『公営企業』2005 年 9 月，pp.11-17.
竹内健蔵『交通経済学入門』有斐閣ブックス，2008 年 10 月.
寺田一薫「バス事業への新規参入と規制緩和後に残された制度上の課題」『運輸と経済』第 65 巻第 4 号，2005 年 4 月，pp.14-22.
土井勉「公共交通を取り巻く負のスパイラルからの脱却と事業主体」『運輸と経済』第 68 巻 4 号，2008 年 4 月，pp.24-32.
土井靖範・柴田悦子・森田優己・飴野仁子『交通論を学ぶ —— 交通権を保障する交通政策の実現を ——』，法律文化社，2006 年 3 月.
二木一重「札幌市営バス事業の廃止について」『運輸と経済』第 68 巻 4 号，2008 年 4 月，pp.33-37.
藤井秀登「乗合バス事業の規制緩和と公共交通政策」『明大商学論集』，第 84 巻第 1 号，2002 年 2 月，pp.201-219.
松中亮治「規制緩和ならびに市町村合併後の岡山における路線バスの現状と課題」，『運輸と経済』，68 巻 2 号，2008 年 2 月，pp.33-41.
山内弘隆・竹内健蔵『交通経済学』，有斐閣アルマ，2005 年.
水谷文俊「乗合バス事業の規制緩和の影響」，『公営企業』，2006 年 12 月，pp.2-8.
山口真弘「交通ネットワーク，内部補助及び事業者の社会的責任」『運輸と経済』第 68 巻第 2 号，2008 年 2 月，pp.56-68.