

英国の地域バスの現状

こやくまる さちこ*
小役丸 幸子*

ロンドンを除く英国の各地域においては、1980年代半ばにバスの規制緩和が行われ、参入が自由化された。これにより、一部地域のバス路線では道路上において激しい競争が生じたものの、利便性の向上には結びつかず、利用者も伸び悩み、バスの運営のあり方が模索されてきた。2017年に施行されたバス・サービス法（Bus Service Act 2017）では、地域とバスの新たな協働関係に加え、競争の手法としてフランチャイズ制が提示されており、今後、地域の実情に応じたバスの活性化が模索されることになる。

はじめに

1930年代から1980年代半ばごろにかけて、英国の各地域のバスは路線ごとに独占的運行権を与える免許制であり、実質的にはほとんどの都市において公営のバス事業者により運営が行われていた。その状況においては、バス事業者に市場の拡大やサービスの向上に対するインセンティブがほとんど見られず、バス利用者は全国的に減少の一途をたどった。

バス市場の低迷は競争原理の欠如によるものだと、サッチャー政権によりバス事業の改革が実施され、フランチャイズ制が導入されたロンドンを除き、英国の地域バス市場では1985年交通法（Transport Act 1985）に基づき規制緩和が行われた。バス事業者の民営化が進められるとともに、バスの運行を免許制から登録制とし、参入・退出を自由化することで、事業者間における競争の促進を図り、経営の効率化を目指したのである。自由な新規参入が認められたことにより、同一路

線でも複数の事業者が運行可能となり、一部路線では「バス戦争」と言われるほど激しい競争が行われた。しかし、過度な競争により、かえって利用者の利便性が低下するなど競争の負の側面も見出された。

本稿では、これらの経緯を経て、現在の英国の地域バスがどのような状況であるかを把握するとともに、2017年に施行された法律に基づき、今後の地域バスのあり方について論じる。

1. 地域バスの現状

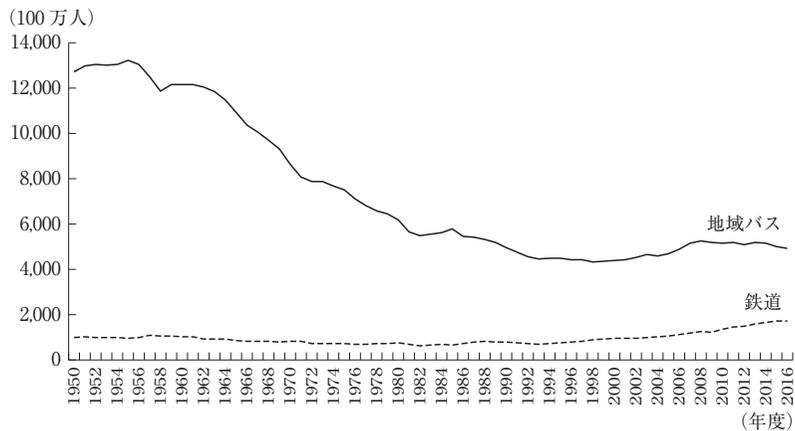
英国の地域バスに関し、輸送量や収入、運賃などの面から、これまでの推移と併せて現状を見ていく。

①輸送量

地域バスの乗車人員を図1に示したが、1950年代からの推移を見ると、1980年代半ばに一時的に増えたものの、1990年代にかけて大きく減少した。1990年代末からやや増加に転じたが、その後横ばいとなり、2013年度以降は減少傾向

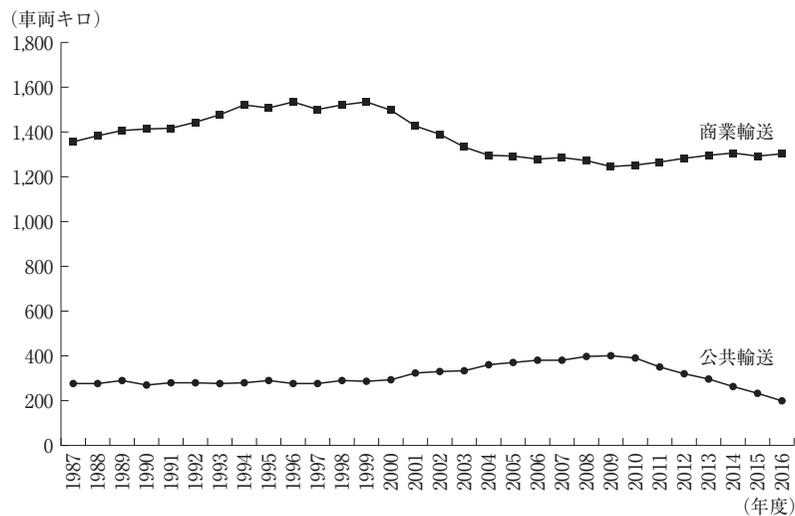
*交通経済研究所調査研究センター主任研究員

図1 英国の公共交通の乗車人員の推移



出典：Department for Transport, Annual bus statistics : England 2016/17 および Transport Statistics Great Britain 2017 (参考文献 [2], [3])

図2 イングランド（ロンドンを除く）のバスの商業輸送及び公共輸送の輸送量の推移



出典：Department for Transport, Annual bus statistics : England 2016/17 および Transport Statistics Great Britain 2017 (参考文献 [2], [3])

にある。輸送人員は、1955年度が132億2,500万人であったのに対し、2016年度は49億4,100万人となり、65%減となった。一方で、鉄道の輸送人員数は1994年度以降増加を続けている。

バスの乗車人員数が減少しているおもな理由としては、次の5点が挙げられる。

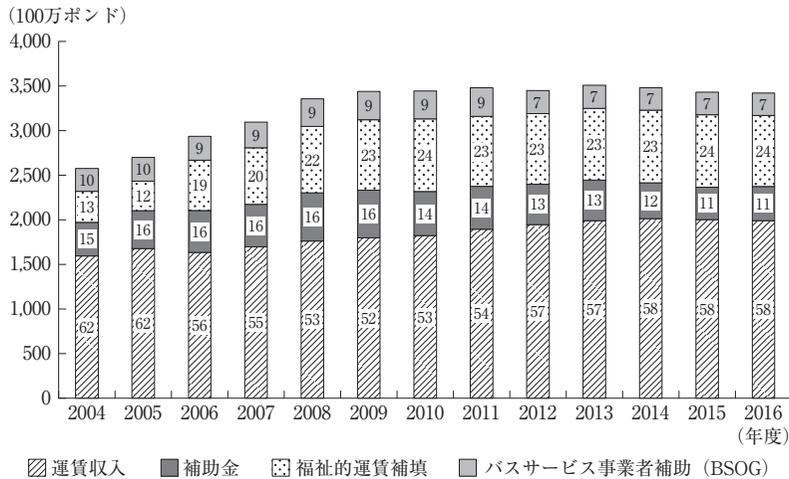
- 道路渋滞
道路渋滞はとくにロンドンで顕著であるが、道

路渋滞や道路工事によるバスの走行速度の低下は利用者満足度の低下に最も影響を与える要因の一つと言われている。

- 自家用車の保有

2016年度のイングランドにおける自家用車保有率は77%となっている。とくにバスの利用率が高いとされる低所得者層での自家用車保有率が上がっている。

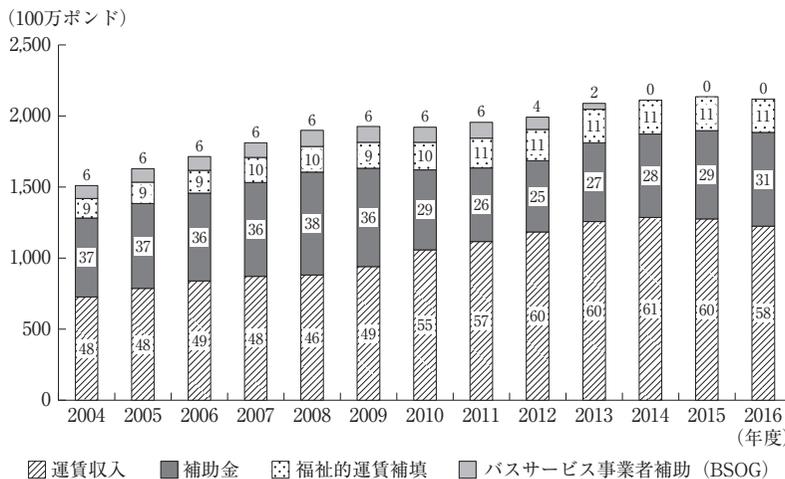
図5 イングランド（ロンドン以外）におけるバスの収益の推移



注) グラフ内の数字は比率 (%)

出典: Department for Transport, Annual bus statistics : England 2016/17 および Transport Statistics Great Britain 2017 (参考文献 [2], [3])

図6 ロンドンにおけるバスの収益の推移



注) グラフ内の数字は比率 (%)

出典: Department for Transport, Annual bus statistics : England 2016/17 および Transport Statistics Great Britain 2017 (参考文献 [2], [3])

マンド型のコミュニティ交通に変わる事例が増えており、その状況を反映しているものと思われる。

1982年度以降のバス乗車人員についてももう少し詳細に見ていくと、スコットランドは漸減、ウェールズでも減少しているが大きな変化は見られない(図3)。イングランドについては1980年代半ばから1990年代前半において減少したものの、その後は横ばい状態で、2000年度から2008

年度にかけて増加した。ただし、2013年度以降は再び減少に転じている。

イングランドのバス乗車人員の内訳としては、1982年度時点では、ロンドン：イングランド大都市エリア：イングランド大都市以外エリアの比率が22%：43%：35%であった(図4)。その後、ロンドンの乗車人員が増加するのに対し、それ以外のエリアは減少し、とくにイングランド大都市

エリアの減少率は大きい。2016年度のロンドン：イングランド大都市エリア：イングランド大都市以外エリアの比率は51%：21%：28%となっており、ロンドンがイングランドのバス乗車人員の半数を占めている。

しかし、1998年度以降増加を続けていたロンドンの乗車人員も2013年度からは減少に転じている。その理由として、ロンドン交通局では、道路渋滞などにより走行速度を含めてバスのパフォーマンスが低下したためと分析している。

②収入・補助金等の推移

イングランド（ロンドン以外）におけるバスの収益は、2004年度から2011年度まで増加しており、その後はおおむね横ばい状態である。運賃収入の比率は2009年度ごろにかけて低下していたが、近年はやや増大した。また、補助金およびバスサービス事業者補助（Bus Service Operators Grant：BSOG）は減少傾向にある一方、福祉的運賃補填の比率は増大した（図5）。

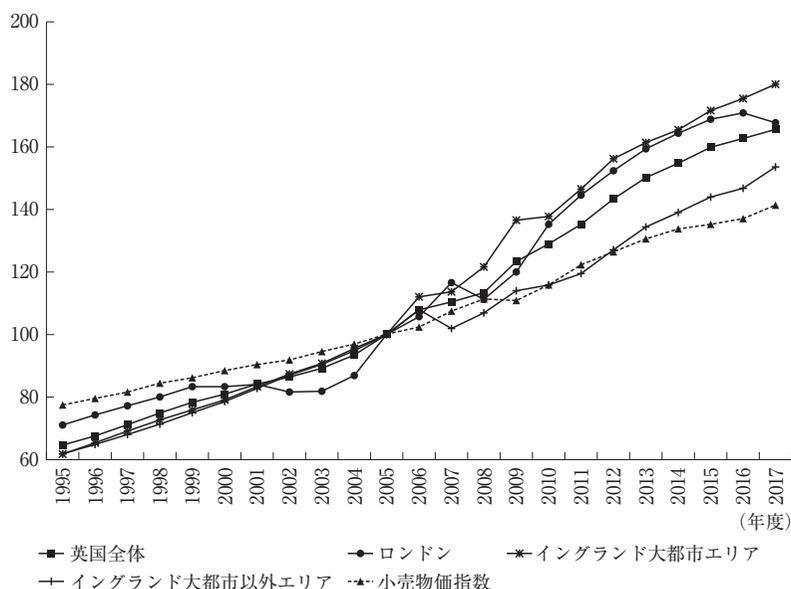
また、ロンドンにおいては、運賃収入が2016年度はやや下がったものの、2004年度以降では伸び

ており、収益全体の増加につながっている（図6）。一方、補助金およびBSOGは減少しており、2014年度以降のBSOGはゼロである。

BSOGは1960年代半ばから実施されており、国からバス事業者に対し、バスの運行で使用した燃料費を払い戻す制度で、各バス事業者の年間の燃料消費量をベースにバス事業者に支払われる。時代により払い戻し率は変動しており、1990年代後半には、自家用車の増加に伴う大気汚染等の環境問題に対応するため、バスの利用促進に向けてバス運賃の上昇を抑制する施策がとられ、それまで低下傾向にあったBSOGの払い戻し率が増大した。

しかし、2010年の総選挙後の財政再建策の一環として、地方自治体への補助金が削減されることになり、BSOGは2014年度までに従来の20%、3億ポンドの減額が行われた。また、近年の地方分権の意識の広がりにより、BSOGについては、2014年度以降、国から各バス事業者ではなく、地方自治体に支払われ、自治体からバス事業者に配分される方式に変更された。

図7 英国のバスの運賃の推移



注) 2005年度を100とする。

出典：Department for Transport, Annual bus statistics : England 2016/17 および Transport Statistics Great Britain 2017 (参考文献 [2], [3])

③運賃

図7は、1995年度から2017年度のロンドン、イングランド大都市エリア、イングランド大都市以外エリアのバス運賃および小売物価指数について、2005年度を100として、その推移を示したものである。

2005年度以降は全体的に小売物価指数を上回ってバス運賃が上昇しているが、2005年度から2017年度にかけて、英国全体では66%上昇している。もっとも上昇率が高いのはイングランド大都市エリアの80%であり、ロンドンは68%である。

2. 現在のバス市場の運営の仕組み

現在、英国の地域バス（ロンドンを除く）がどのように運営されているかを図8に示す。

商業的な輸送を行う事業者は交通委員会(Traffic Commissioner)に登録する。交通委員会とは、バス事業者や自動車貨物輸送事業者の免許交付および規制、また、商業的な地域バスの登録を扱う政府機関であり、英国内に六つの地域委員会を有する。地域バスは、通常、交通委員会への登録の56日後から自由に商業的輸送を行うことができる。バス事業者は運賃を設定し、商業的なリスクを負い、他の登録事業者や交通機関と競争を行う。

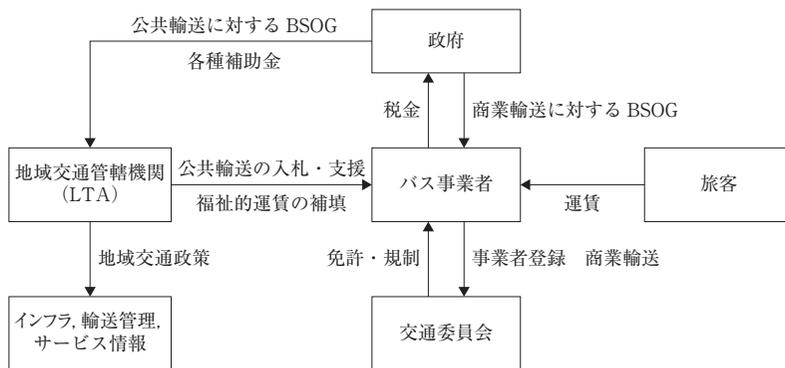
地域交通管轄機関 (Local Transport Authority :

LTA) は商業的に登録された輸送サービスのネットワークを見直し、社会的に必要なだが商業的に提供することのできない公共輸送サービスの入札と財政的な支援を行う。LTAは、旅客にバス輸送のサービス情報を提供し、運賃を設定するとともに、福祉的な対応に必要な旅客の運賃の補填や、法律で定められた水準を超える追加的な福祉政策を提供するかどうかを決定する。また、LTAは商業輸送に直接関与することはないが、インフラ、輸送管理、駐車場やその他地域交通政策への投資をつうじて商業的な輸送サービスの質に影響を与える。なお、英国の地域バスでは、従来は内部補助が多く行われていたが、原則として商業輸送と公共輸送が区分されていることもあり、規制緩和以降はあまり見られなくなっている。

政府は、商業的な輸送サービスについてはバス事業者に対し、また、公共輸送サービスについてはLTAに対し、燃料コストを払い戻すためのバスサービス事業者補助(BSOG)を支払う。政府はインフラや公共輸送サービス、法定の福祉的輸送などに対して支出を行う地方自治体に補助金を出す。

一方、もともと国に匹敵する権限を有しているロンドンでは、他の都市と異なり、バスについて国の規制緩和路線とは一線を画し、1984年ロンドン地域交通法(London Regional Transport Act 1984)の下、フランチャイズ制が導入された。ロンドンにおいては域内交通に関する計画が市長の

図8 現在のバス市場の運営の仕組み (ロンドンを除く)



出典：KPMG, Local Bus Market Study, January 2016 (参考文献 [10])

指揮下で策定されるが、その中でバスのサービスや投資の水準が定められ、それに基づき競争入札によって運行するバス事業者が決められている。

これに対し、ロンドン以外の地域では、前述したように、商業ベースでの運行が困難な公共輸送を除き、商業輸送についてはバス事業者の自由な参入が可能であり、LTAの地域交通政策と必ずしもリンクしていない。したがって、規制緩和の結果、LTAは商業的なバスの運行ネットワークやサービスの質にかかわることができない点が課題となっている。

3. 規制緩和後の競争

1985年交通法に基づき、ロンドン以外の地域バスは規制緩和により参入が自由化された。この規制緩和で問題視されたのが「道路上の競争」である。

道路上の競争によって、運行本数をはじめとしたサービスの向上や運賃の引き下げなど、利用者にとって恩恵のある状況を作り出すことを目指していたが、実際には一部路線に事業者が集中し、利用者の奪い合いが高じて乗り継ぎなどの利便性を考慮しないダイヤ設定や度重なるダイヤ変更など、行き過ぎた激しい競争が行われるようになった。これが前述した「バス戦争」であるが、競争によりバスの利便性を高め、利用者を増やすことが目的であったにもかかわらず、1985年の規制緩和以降、ロンドン以外の地域ではバス利用者の減少傾向に歯止めをかけることはできなかった。

一般的に道路上の競争は長期的に持続しうるものではなく、競争に負けた場合のコスト負担が大きいことや共倒れのリスクがある。また、過度な競争により、安全面などで意図しないサービスの低下が引き起こされる場合もある。

英国ではこのような競争が行われた結果、バス事業者が地理的に分割された市場でそれぞれ運行を行うことで、徐々に競争を回避する動きを見せ、英国内のバス事業者の多くが主要5社のグループ

に集約される結果となった。2010年代前半における英国の地域バス事業者の約7割が、ファースト・グループ、ステージコーチ、アリバ、ゴーアヘッド、ナショナルエクスプレスの五つの主要バス事業者によって占められていたとされる。地域バスの運行が主要バス事業者に集約されることへの批判はないわけではないが、それぞれの運行エリアにおいて責任ある運行や運賃設定を行うことは、利用者に対するサービスの拡充につながるものとして評価されている。もっとも、これに対し、競争の監視を行う競争委員会からは、規制緩和の主要な目的の一つであったバス事業者間の競争が十分に行われてこなかったのではないかと指摘もされた。

これらの意見をふまえ、バス事業者間の競争のあり方について検討が行われてきた。バスの運行に際しては、定時性や運行本数、運賃はもちろん、サービスの信頼性や安定性が重視される。これらは事業者間の競争によって必ずしも改善されるものではなく、道路上の競争が理想的とは限らないという考え方が大勢を占めている。

4. 地域とバス事業者の協力関係

英国では、バス利用が伸びているロンドンを除き、全体的にはバスの利用は減少傾向にあり、バスを取り巻く環境は大きく変化している。それだけに、地域の状況に即したバスの運行は、地域にとって重要である。

現在、地域におけるバス市場には次のような課題がある。

- 事業者間の調整

効率的なバス輸送を行うために、多くの場合、輸送ネットワークの調整や統合が必要となる。サービスが競合する複数の事業者により提供されている場合、時刻表の調整や運賃・きっぷなどの協定が困難であり、慎重な対応が求められる。

- LTAと事業者の協力

質の高いバス・ネットワークを提供するために

は、インフラの提供・維持や道路の管理に責任を持つLTAと、バス輸送に責任を持つ事業者との間で協力が必要となる。この両者が道路やバス施設などのインフラ使用について相互の理解に相違がある場合、適切なサービスが提供できない。

規制緩和ではバスの自由な参入が認められたが、このような問題があるにもかかわらず、地域のバス政策は主体的に策定されておらず、地域と事業者が協力してバスの運行やサービスに取り組むことはほとんど行われてこなかった。そこで、規制緩和下におけるバスのあるべき姿として、地域に新たな権限を与え、地域とバス事業者の新たな協力関係の構築を承認する2017年バス・サービス法（Bus Service Act 2017）が施行された。同法はイングランドにおけるバス事業者と地方自治体の間の協力関係の締結を強化することにより、地域バスの様々なサービスを改善し、地域及び事業者の潜在的な成長を促進する法律である。同法では、地域とバス事業者の協調関係として、Advanced Quality Partnership Schemes と Enhanced Partnership の二つのパートナーシップの形が提示された。

① Advanced Quality Partnership Schemes (AQPS)

2017年バス・サービス法で創設された Advanced Quality Partnership Scheme (AQPS)¹⁾では、LTAが当該エリアにおいて必要な旅客サービス基準を定める。規定されるサービス基準の項目は、車両（Wi-Fi整備や低排出ガス）、運行本数、路線、運賃、乗り継ぎ、情報提供、ICカードなどである。LTAはバス事業者を支援するための対策を講じる一方、バス事業者はこれらの項目について地域独自の基準を満たすことを要求される。要求された基準を満たさない事業者は、LTAが提供するインフラを利用することができない。

② Enhanced Partnership (EP)

Enhanced Partnership (EP)は、地域のバス

輸送サービスを改善するためのLTAとバス事業者間の協定で、関係する地域のすべての事業者に適用される。EPには、EPが目指すビジョンや目標を掲げたEP計画と、それを達成するための詳細な方法を示したEP制度から成る。制度の適用はAQPSよりも広範囲にわたり、たとえば、ゾーン制に基づく多様な交通事業者による運賃システムに関する取り決めなどが含まれる。AQPSはLTAが単独で作成するのに対し、EPの策定にあたってはLTAとバス事業者の協議が不可欠である。

AQPSとEPのどちらの協力関係が地域のバス事業の改善に適しているか、その手法の選択にあたってはLTAが重要な役割を担っている。地域が何を達成しようとしているのか、バス事業者にどのようなサービスを提供してほしいのかを考慮しながら、地域の実情と目指すべき姿にあわせた、事業者との協力関係の構築に向けて、地域は適切な形を選択することになる。

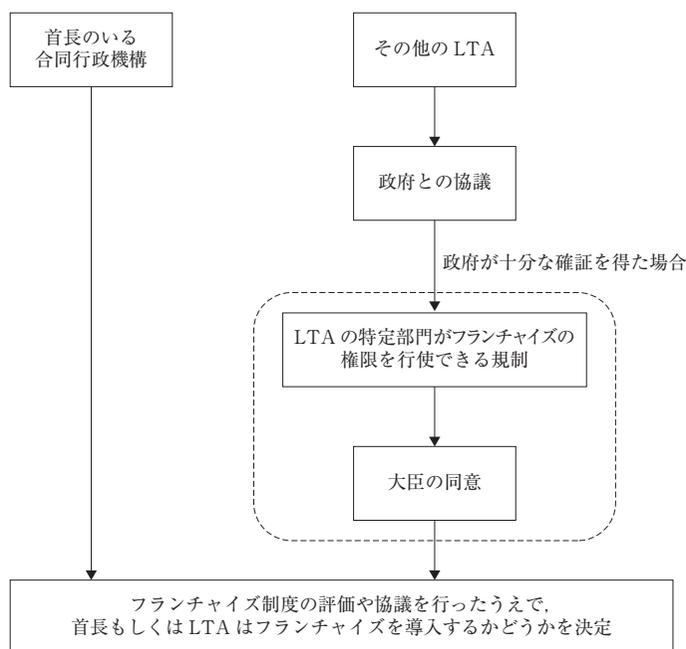
5. 新たな競争政策：フランチャイズ制度

現在では道路上で客を奪い合うようなバス同士の直接的な競争はほとんど見られなくなっているが、競争がまったく必要ないということではない。バス市場への新規参入がないという状況により、バス事業者間の効率的かつ持続可能な競争が欠如するため、運賃の上昇や輸送量の減少、サービスの質の低下などが生じ、市場の停滞を招く可能性がある。

そこで、国は、道路上での競争は非効率と混乱を招くものであり、現実的ではなく、望ましい形ではないという認識を示す一方で、一定の競争の重要性および必要性を認めた。それに伴い、2017年バス・サービス法では、市場参入の際に競争入札を行うフランチャイズ制度²⁾が規定された。

1) 2000年交通法（Transport Act 2000）において、LTAがバス停やバスレーンを整備する一方、それらを使用したいバス事業者と提供するバス・サービスの基準について協定を行う Quality Partnership Schemes という制度が生まれたが、AQPSはその改定版である。

図9 地域のバスへのフランチャイズ導入手順



出典：Department for Transport, The Bus Services Act 2017 Franchising Scheme Guidance (参考文献 [6])

フランチャイズは、地方自治体が運行路線や本数、時間帯などのバスの運行水準を定め、入札で選んだ事業者と契約し、その契約下で運行が行われるものである。これまでもロンドンではバスの運行事業者を選定するにあたってフランチャイズが実施されていたが、2017年バス・サービス法ではそれと同様の権限が、首長のいる合同行政機構にも与えられることとなった。

合同行政機構とは複数の自治体で構成され、法的な地位を有する行政体であり、2009年地域民主主義、経済開発および建設法に基づいて設置される。最初に作られたのがグレーター・マンチェスター合同行政機構(GMCA)で、マンチェスター市を核にその近郊自治体の計10市から構成され、2011年に誕生した。2017年5月にはGMCAに公選首長が置かれており、交通に関する施策にお

いて、首長は輸送機関に関する予算の責務や長期戦略計画に関する権限を有する。その中にはバスのフランチャイズを導入する権限が含まれており、首長の置かれている合同行政機構では、バス路線の決定とそれらの路線を運営する民間のバス事業者のフランチャイズを行うことが認められている。なお、首長のいる合同行政機構以外のLTAでもフランチャイズを導入することは可能であるが、導入にあたっては運輸大臣の同意が必要となる(図9)。

GMCAの管轄しているエリア内では、現在、40以上のバス事業者が運行を行っている。事業者が多数であるがゆえにバスのきっぷの数が多く、種類も複雑であるため、利用者にはわかりにくく、運賃の面で利用者に負担を強いる状況である。しかし、規制緩和の影響で、現状ではバス・ネット

2) 2000年交通法では、フランチャイズに似た制度として、バス事業者が提供するサービス内容やそのために必要な補助金額についてLTAが決定し、それに基づいて事業者を選定するというQuality Contract Schemesが定められていた。2017年バス・サービス法のフランチャイズ制度はそれに代わるものである。

ワークの計画や運賃設定に責任を持つ組織がなく、バス事業者間に協調関係が見られない。当然、バスと他の公共交通との連携も困難な状態である。

そこで、GMCAではネットワークや運賃について、利用者にとって利用しやすい、シンプルな形にするよう見直しを行うことにしているが、それを現在のバス・システムの変更を通じて達成したい考えである。2017年バス・サービス法により、GMCAではフランチャイズ方式の採用が可能となったことから、フランチャイズの導入も視野に入れて、地域のバスの再編を検討している。

おわりに

近年、英国では、地方自治体の広域連携や地域への権限移譲が進みつつある。そのため、地域活性化の面から交通の重要性は強く認識されており、最近では、広域連携と併せて自治体が主体的に交通の政策決定や運営を行う事例が増えてきている。広域化により、産業や経済活動の面から人やモノの移動は重視されており、地域内の流動とネットワークという観点から交通の果たす役割はますます大きくなっている。

そのような中、地域バスのサービスの向上は急務であり、とくに地域全体での統合的な運賃やスマートカード・システムの導入、情報提供のあり方などは、バス事業者のリーダーシップはもとより、地方自治体とバス事業者の緊密な協調関係が必要となる。2017年バス・サービス法では、地域の状況に応じた自治体とバス事業者のパートナーシップを構築することにより、適切なバスのサービスが提供されることが期待されている。

一方、積年の課題であったバス市場における競争については、批判の多かった道路上の競争ではなく、入札によるフランチャイズの手法が示された。市場参入の段階で事業者に競争させるフランチャイズは鉄道でも行われているが、導入から20年以上の経験を有する鉄道に比べると、監督・規制機関の役割などで不安な面もある。すでにロ

ンドンのバスではフランチャイズが実施されており、利用者増など一定の成果を見出すことができるが、今後、各地域が主体的にフランチャイズ制度に取り組むことができるかが課題である。

このように、英国のバス政策では地域の権限がより重視される動向となっている。これは近年の地域への権限移譲の流れに沿ったものであるが、それだけに地方自治体は計画や財源について責任を有することになる。とくにバスは地域に密着した輸送サービスであるため、地域の主体性が重要となる。バスの輸送サービスに関する地域と事業者の協調は始まったばかりであり、具体的な取り組みはこれからとなるが、バスのサービス拡充と利用促進につなげていくことができるか、今後の成り行きが注目される。

【参考文献】

- [1] Competition Commission, Local bus services market investigation, December 2011
- [2] Department for Transport, Annual bus statistics : England 2016/17
- [3] Department for Transport, Transport Statistics Great Britain 2017
- [4] Department for Transport, The Bus Services Act 2017 Advanced Quality Partnership Schemes Guidance
- [5] Department for Transport, The Bus Services Act 2017 Enhanced Partnerships Guidance
- [6] Department for Transport, The Bus Services Act 2017 Franchising Scheme Guidance
- [7] Department for Transport, The Bus Services Act 2017 New powers and opportunities
- [8] House of Commons, Buses : grants and subsidies, December 2013
- [9] House of Commons Transport Committee, Competition in the local bus market, September 2012
- [10] KPMG, Local Bus Market Study, January 2016