都市公営交通事業の民営化に関する基礎的研究
―アデレードと日本の都市との比較―*

A Study on the Privatisation of Urban Public Transport Organisation, Based on a Comparison between Adelaide and Japanese Cities*

杉本淳**・加藤博和***・林良嗣****

By Jun SUGIMOTO**, Hirokazu KATO*** and Yoshitsugu HAYASHI****

1. はじめに

日本を含め多くの先進国は、経済成長の鈍化と高齢化の問題を抱えており、将来的に、交通施設を含むすべての社会基盤を現状の規模のまま維持していくことは困難になると予想される。それに加え、現在の日本において、公共交通の経営状況は悪化の傾向にあり、その利用者も増加がほとんど見られない。このことから、公営交通事業を有する各都市においてその財政状況改善に向けた様々な方策が実施されており、その中の大きな動きとして民営化が選択される事例が出てきている。

そこで本研究では、都市公営交通事業の民営化を実施したオーストラリアの都市アデレードの事例を紹介する。さらに日本の都市における現在までの公営交通事業民営化に向けた動きと問題点をアデレードの事例と比較しながら整理する。

2. アデレードとその公共交通の概観

オーストラリア・サウスオーストラリア州の州都アデレードは、その都市圏に人口 110 万人を有し、州の総人口の 80%近くを占めている。都市圏は南北に約 80km、東西に約 15km 広がっており、中心にはグリーンベルトで囲まれた CBD がある。

アデレードの公共交通機関は、鉄道、トラム、ガイドウェイバス、そして路線バスである。鉄道は、CBD から郊外に向かう６つの路線がある。トラムは１路線のみで、CBD と海岸の都市とを結んでいる。ガイドウェイバスを含んだバスのネットワークは、CBD を中心として放射状に発達している。2001 年時点での公共交通トリップ数に占める割合は、鉄道 17%、トラム 3%に対し、バスが 80%を占め、アデレードにおけるバス交通の重要性を知ることができる。

2003 年現在、アデレードにおけるすべての公共交通は、サウスオーストラリア州政府の管理下に置かれ、公的部門が鉄道とトラムを、民間部門がバスを運行し、すべてのチケットシステムが統一されている。

3. アデレードにおける公営バス事業の民営化

(1) 民営化実施の背景

1994 年、サウスオーストラリア州政府は公共交通部門の組織改革を実施した。それまでアデレードにおける公共交通は、州政府下の組織である STA（The State Transport Authority）により所有され、管理運営、および運行が行われてきた。1970 年時点において STA への州政府からの補助金は実質ゼロであったが、その後**図１**に示すように徐々に増え、1991 年において約 1 億 4000 万豪ドルにまで膨れあがった。その一方、利用者は減少を続けていた。この状

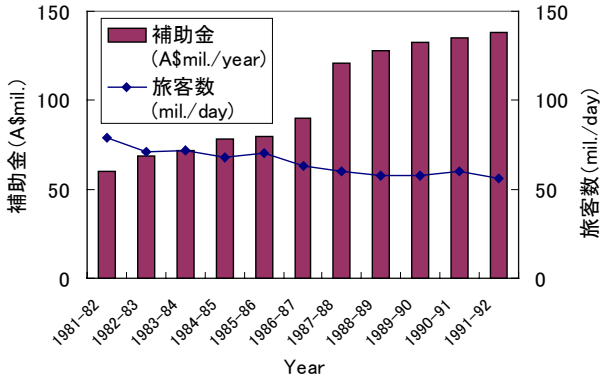

図１　サウスオーストラリア州政府から STA への補助金と旅客数の推移

*キーワード：財源・制度論　公共交通計画　民営化
**学生会員　学(工) 名古屋大学大学院　環境学研究科　都市環境学専攻
(〒464-8603 名古屋市千種区不老町　TEL052-789-3828，FAX052-789-3837
E-mail: jsugi@genv.nagoya-u.ac.jp)
***正会員　博(工) 名古屋大学大学院助教授 環境学研究科 都市環境学専攻
****フェロー 工博 名古屋大学大学院教授　環境学研究科　都市環境学専攻

況は現在の日本の公営交通事業と全く共通している。

(2) 民営化の概要

公営交通事業の経営改善のために、1994 年に「旅客交通法（The Passenger Transport Act）1994」が制定され、それに基づく組織改革によって、PTB（The Passenger Transport Board）と名づけられた組織が誕生した。PTB はアデレードを含むサウスオーストラリア州における公共交通の政策決定を行い、それまでその役割を果たしてきた STA は、運行のみを担当する TA（TransAdelaide）となった。つまり、STA が有してきた政策決定部門と運行部門を、PTB と TA に分割したことになる。そして、バスの運行には民間事業者の参入が認められた。また、公共交通に関するすべての資産は TransportSA と呼ばれる州政府の組織に移譲された。

この組織改革でもっとも注目すべき点は、アデレードにおける公共交通運行に競争原理が導入されたことである。PTB は「CTC Model」（Competitive Tendering and Contracting Model）を作成し、バスの運行部門に適用した。CTC Model では、TA と民間バス事業者がアデレード内のバス運行の権利獲得を入札によって競うことで、運行部門の経営的な効率化を図っている。一方、CTC Model に含まれない鉄道とトラムの運行は TA が独占する形をとっている。

以上の改革は Stage1 と呼ばれる。その後、州政府は、旅客交通法 1994 と CTC Model について再検討を行い、それを踏まえて 1998 年 12 月に旅客交通法が改正された。そして Stage2 と呼ばれる 2000 年 1 月からの入札では、修正 CTC Model が適用され、ほとんどすべてのバスサービスが民間事業者によって運行され、公的部門である TA は鉄道とトラム、および民間事業者とのジョイントベンチャーという形でバス路線のわずか 3%を運行することになった。

現在、州政府は鉄道とトラムも民営化する方針を打ち出しているが、実施段階には至っていない。

(3) CTC Model と修正 CTC Model

(a) CTC Model（Stage1）

PTB は、アデレード全域を 14 地域に分割し、各地域のバス運行主体（民間事業者と TA）を競争入札方式により決定する。

PTB は、運賃・ダイヤの作成と決定権を有している。バスの運行主体は、PTB により設定された最低限のサービス水準を満足させることを義務付けられる。運行にあたって PTB は、バスの運行主体に対し、入札で決まった契約費用を支払う。運行主体は、PTB の代理として乗客から運賃を収受し、これを PTB に返還する。なお、運行主体に対するインセンティブとして、PTB は乗客１人に対し 50 セントを運行主体に支払う。

バスの車両やバス停などの設備は、州政府の管理下に置かれ、バスの運行主体は、州政府よりそれらをリースする。しかし、運行主体が所有する車両やバス停などの使用も認められている。

CTC Model では、バスサービスにおいて民間事業者に対する契約を段階的に増やし、1997 年末までにすべての地域が民間事業者によって運行されるものとしていた。しかし、実際には、1996 年で民間事業者の運行は約半数にとどまり、残りは引き続き TA が運行していた。この原因として、TA の職員の雇用確保と、州の議会選挙など政治的な要因が強く関わっていた。

(b) 修正 CTC Model（Stage2）

Stage2 における CTC Model の修正は、公共交通システムの効率性に重点が置かれ、**表１**に示すように修正が行われた。

2000 年 1 月より修正 CTC モデルを用いた入札が始まり、3 つの民間事業者と１つの TA・民間事業者ジョイントベンチャーがバス運行主体として選定された。

表１　CTC Model と修正 CTC Model の違い

	CTC Model	修正 CTC Model
契約地域	14 地域	7 地域
契約期間	2.5～4.25 年	5 年
契約更新	半年毎で 1/4 の契約を更新	5 年ごとにすべての契約を更新
インセンティブ	乗客一人当たり：50 セント 人キロ当たり：10 セント	乗客一人当たり：28.5 セント 人キロ当たり：5.7 セント
サービス改善に対する支払い	なし	台キロ×K（Kは入札時に決定）

(4)　民営化に伴うバス運行費用の変化

図 2 に示すように、1994 年から 2001 年までの間に、バス部門における年間コストが 33%削減（6000 万豪ドル）された。同期間で、バスの走行台キロは 8%上昇し、１走行台キロ当たりのコストは 38%減少した。その結果、バス部門のコスト削減とサービス向上につながっている。

一方、業務移行に関する費用は、Stage1 においておよそ 3700 万豪ドルと推定され、Stage2 においては、データが得られていない。この費用には、TA 職員の退職金や転職、配置転換などに関する費用が含まれている。

2000 年に州政府は、バス部門の人員は 17%削減されたと発表している。しかしながら、その数は、民営化前後の業務形態の変容から、どの分野までを計算にいれるかが困難であるため、正確な数を把握することはできない。

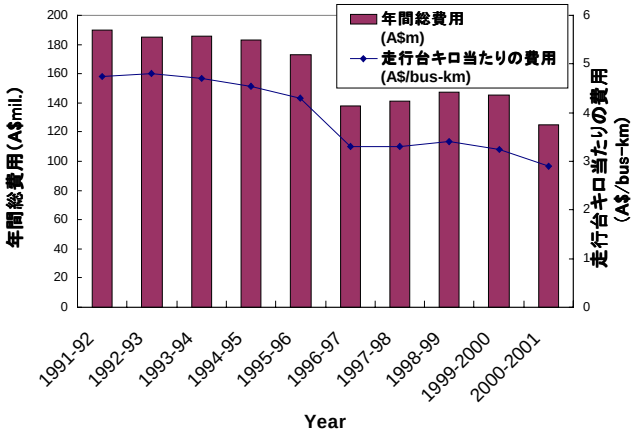

図 2　アデレードの公共交通におけるバス部門の年間総費用と走行台キロ当たりの費用の推移

4.　日本の都市における公営交通事業民営化の動きとその問題点

(1)　日本の都市公共交通の状況

現在、日本の公営交通事業の経営状況は、ほとんどの都市において赤字であり、利用者も減少の傾向にある。この基本的な原因が、モータリゼーション進展と少子高齢化による絶対的な需要の減少であることは言うまでもない。しかし、経営手法面においても大きな問題をはらんでいることも見逃せない。公営・民営を問わず、日本の公共交通事業者は、企画と運行の両部門を併せ持ち、しかも地域内独占となっていた。また、需給調整規制と地域内同一運賃規制の存在によって、事業者が赤字路線の欠損を黒字路線で補填する内部補助が行われた。この結果、経営効率性改善のための方策が進まなかった。

このような体制を支えてきた道路運送法が、2002 年の改正により、「需給調整規制の廃止による事業者間の競争促進により、輸送の安全と利用者の利便性を確保する」という原則に変化し、各系統の参入・退出が従来の免許制から、参入に関しては許可制に、また、退出に関しては自治体の同意を必要としない事前届出制となり、いずれも条件が大幅に緩和された。その結果、内部補助の形態は持続不可能となり、バス事業者の経営改善が促されることになったものの、地方自治体の立場からは、バス事業者の路線退出を拒否できないことから、補助金等によるコントロールが必要となっている。

(2)　公営交通事業の民営化の状況

日本における公営交通事業は、(1)で述べた問題に加え、その形態固有の問題を抱えている。すなわち、公共性の名のもとに不採算路線の引き受けを余儀なくされてきた。一方、地方公営企業法に基づいて独立採算制がとられていることから、補助金は例外的にしか投入できず、しかも一般市民からはそのような認識がなされていない。また、、公共部門ゆえの運営の非効率性が存在しており、特に人件費の肥大化が問題視されている。

こうした認識のもと、**表 2** にまとめるように、近年いくつかの自治体で公営バス事業の民間への移管

表 2　日本における近年の公営バス事業民営化の事例

都市名	方法	期間
山口市	民間乗合バス事業者 1 社に全面移譲	平成 11 年度
秋田市	民間乗合バス事業者 1 社に全面移譲	平成 12 年度から平成 17 年度末
札幌市	民間乗合バス事業者 3 社に分割して移譲	平成 13 年度から平成 16 年度
函館市	民間乗合バス事業者 1 社に全面移譲	平成 13 年度から平成 14 年度末
岐阜市	民間乗合バス事業者 1 社に全面移譲	平成 15 年度から平成 18 年度
京都市	約半分の路線を民間乗合バス事業者に委託予定	平成 20 年まで

が進んでいる。いずれにおいても、経営状況の悪化が主な理由となっている。

一方、大阪市、名古屋市のように、今後も公営方式で路線バスを維持し、経営状態の改善を図っていく方針を打ち出している自治体も存在する。

(3) 日本における公営交通事業民営の問題点

(a) 競争原理が導入されていない

実際の民営化事例においては、公営バス事業の一部もしくは全部を特定の民間事業者に移譲する形をとっており、民間事業者同士の競争は生じていない。岐阜市においては、事業者を審査によって選定するべく全国公募し、さらに東海三県の乗合バス事業 17 社にも通知したが、応募は地元最大手 1 社のみであった。民間事業者 3 社を移譲先としている札幌市の事例においても入札等は行われていない。

(b) 行政の役割が明確化されていない

アデレードでは民営化は運行部門のみであり、路線の企画や政策立案に関しては公的機関が引き続き担い、入札やインセンティブによって運行事業者をコントロールする仕組みをとっている。しかしながら、日本では事業全体を既存民営事業者に完全に移譲する方式をとっていることから、アデレードの事例にあったような公的部門と民間部門の明確な役割分担が行われておらず、赤字が見込まれる路線の維持方策も必ずしも明確化されていない。路線やダイヤの企画は民間事業者主導のままであり、特に補助金によるコントロールがきかない採算路線に関しては自治体の関与が困難である。ゆえに、自治体の公共交通政策部門の役割が極めて限定されている。

(c) 段階的な民営化プロセスと緩和措置

日本の事例の多くは、アデレードと同様に段階的な民営化プロセスをとっている。これは、民営化に伴う余剰職員の再配置問題と大きく関わっている。

また、民営化による交通ネットワークやサービス水準の急激な変化が起こらないようにするために、路線移譲の条件として、移譲後のサービス水準維持期間を設定している。しかし、この措置は、現状の公共交通網の問題点改善をも妨げるものであり、必ずしも望ましいものとは言えない。

5. おわりに

本研究では、オーストラリアの都市アデレードにおける公共交通事業の民営化事例の紹介を行い、日本における民営化の動きとの比較を行った。

民営化の主な理由は、アデレードの事例においても日本と同様に経営状態の改善であった。アデレードで行われた入札による競争原理の導入に関しては、日本では実施されていない。また、公的部門と民間部門の役割分担も不明確であるがゆえに、公共交通網の維持に関して将来にわたる信頼性が存在しづらい状況にある。日本で公営交通事業民営化を進めようとする都市においては、経営改善と並行して、公共交通網の「品質の確保」を図るための具体的な方策とそのための実行組織を明確化する必要がある。**表 2** に挙げた事例においては、民営化による持続的なコスト削減とネットワークの維持を達成したと判断できる段階には今のところ至っておらず、今後各事例において慎重な考察が必要であるといえる。

謝辞

本研究にあたって、オーストラリア・アデレードでの調査にご協力頂いた The University of South Australia の Professor Michael Taylor、Professor Steve Hamnett、Professor Drek Scrafton、Dr Ian Radbone ほか数多くの方にご協力いただきました。また、札幌市交通局、函館市交通局、秋田市交通局、仙台市交通局、京都市交通局、岐阜市交通部の皆様から貴重なご意見を頂きました。厚く御礼申し上げます。

参考文献

1) Radbone I (1997) '*The Competitive Tendering of Public Transport in Adelaide'* in Fifthe International Conference on Competitition and Ownership in Land passenger Transport, Leeds, UK
2) State Transport Authority (1993) *The Ownership and Control of Public Transport Around the World: Five Approach*, 1993
3) Wallis I and Bray D (2001) *Competitive Tendering for Bus Service: The Improved Adelaide Model*,7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, June
4) 公営交通事業協会，公営バス事業のあり方に関する研究会報告書　～規制緩和の時代を迎えて～，公営交通事業協会　2000