

日本型バス・パートナーシップの課題

—札幌市内9路線の廃止を巡る混乱を例にして—

橋 本 行 史

要 旨

乗合バス事業は、地域の公共交通の中心を担ってきたが、自家用車の普及、地下鉄の整備、人口の減少等によって、構造的な赤字体質に陥っている。2002年の規制緩和で乗合バス事業の参入・撤退の自由が認められたことによって、危惧された「市民の足は守られるか？」が現実のものになろうとしている。本稿は、地域のバスネットワークを維持するために、民間企業の収益主義を警戒するだけでなく、その公共性を受け入れた新たな補助制度の必要性を指摘する。

キーワード：規制緩和 バス・パートナーシップ 企業の収益主義と公共性

I はじめに

新自由主義にもとづく「小さな政府」の政治思想、ミクロ経済学による「市場の失敗」「政府介入」「政府の失敗」の理論的説明をベースにして、欧米先進国では、1980年代から行政に効率性を求める新公共経営（NPM）が普及し、やや遅れて日本に伝播した。日本でも、経済の再活性化を目的とした構造改革の一環として、公共サービスに関わる様々な分野で、規制緩和、民営化・民間委託の取組みが始められた。

行政へ民間企業並みの効率化を取り入れようとして推進されてきたNPMであるが、初期の導入段階を経て第二段階を向かえた今、少子高齢化と地域の過疎衰退、人口減少、都市と地方の格差拡大という二重苦、三重苦によって、その進展に向けて大きな障害に直面している。しかしながら、現在の日本は、国の債務が849兆円、地方の債務が199兆円と国と地方に巨額の財政赤字¹⁾を抱えていることから、改革の進め方を巡って多少の政策のやり戻しはあるにせよ、財政再建は不可避であって、行政効率化は止めることができない動きとなっている。

先進諸国の間でもいち早く改革に着手した英国では、当初の公共か民間かという単純な二分

1) 国の債務と地方の債務

(1) 国の債務（平成19年度末実績）

①普通国債541.5兆円＋②財投債139.8兆円＋③借入金、交付国債等60.3兆円＋④政府短期証券107.8兆円＝849.2兆円（なお、国の長期債務残高①＋③＝601.7兆円）

（財務省HP：国債及び借入金並びに政府保証債務現在高<http://www.mof.go.jp/1c020.htm>）

(2) 地方の債務（平成19年度末実績）

論から抜け出して、多様な官民のパートナーシップによって、サービス水準の維持と効率化の両立を求める方向へ施策を転化させている。しかし、欧米の改革先進国に比較して、約15年から20年ほど遅れて改革に乗り出した日本は、一方で、旧来の抵抗勢力に対峙して構造改革を進めつつ、他方で、改革が引き起こす痛みを直撃される層への目配りを求められるデリケートな政策展開が求められている。

乗合バス事業の規制緩和もその一つである。規制緩和で先行する英国では、地域交通を維持するための多様なパートナーシップが実施されている。改革先進国英国に倣うという観点からすれば、日本の地方バス政策も、当初の規制緩和の当否から、パートナーシップの組み方に主要なテーマが移行しようとしている。もっとも、日本でのパートナーシップは、国や地方自治体の補助制度が中心となるので、現状では、規制緩和後の補助政策が問われることになる。

本稿で採り上げる札幌市は、政令市のなかで唯一、公営バス事業を廃止し、民間バス会社への完全な路線移譲をおこなった都市である。しかし、2008年6月末、北海道中央バス（本社、小樽市）が札幌市の補助が得られないという理由で赤字9路線から撤退することが突然表面化した。2002年の乗合バスの規制緩和実施当時に危惧された「市民の足は守られるか？」というテーマが大都市札幌で問われることとなった。札幌市の事例²⁾を検証することによって、今後の地方バスを巡る公共政策を考えたい。

Ⅱ 乗合バス事業の規制緩和

1 理論

ミクロ経済学のテキストでは、市場の価格メカニズムに委ねれば神の見えざる手の働きによって効率的な資源配分が実現されるが、その場合でも価格メカニズムの調整が働かない場合を「市場の失敗」と呼んで例外的に政府による市場介入が許容されると説明する。しかし、このような政府による市場介入も、政府の介入にはコストを要すること、行政には無駄を軽減する仕組みがないことから、行政の非効率や財政赤字を生み出す「政府の失敗」が生じることが理解されるようになった。

乗合バスの規制は、この「市場の失敗」の一例である自然独占から説明される。電気・ガス等の設備産業に代表される多額の初期投資を要する産業は費用逓減原則が働き、自然独占が成立しやすいが、一旦独占が成立すると価格の吊り上げなどの弊害が生まれやすい。そこで、政府が企業に独占を許容した上で運賃規制・料金規制が行なわれてきた。

しかしながら、乗合バス事業は、モータリゼーションの発展等で慢性的な赤字体質が続くとともに、公営乗合バスにおける親方日の丸的なサービスに利用者の批判が高まっていた。一方、乗合バス事業の赤字を補填してきた政府や地方自治体も自身の巨額の財政赤字で、バス事業へ

2) 札幌市の事例内容は、当事者へのインタビューが物理的事情により困難であったため、全て、公表された資料に基いている。

の財政負担が限界に達していた。そこで、「政府の失敗」の一事例と位置付けて、規制緩和や民営化が進められることになった。

2 経緯と内容

乗合バス事業は、多くの規制が残る運輸行政の一分野として規制行政の代表例とされてきたが、自家用車の普及をはじめとして、地下鉄の普及、人口減少、過疎衰退等によって乗客が年々減少し、乗合バス事業を規制することによる公的管理コストが飛躍的に増大し、規制緩和の圧力が高まっていた。

2002年2月、乗合バス事業の需給調整規制の廃止を柱とする改正道路交通法が施行され、同年4月の規制緩和によって、乗合バス事業の参入・撤退が許可制から届出制へ、運賃・料金についても許可制から上限認可制に移行した。2002年12月の規制改革の推進に関する第2次答申では、「公営バス事業においても、民営化、民間への事業譲渡、民間委託を推進」する考え方が打ち出され、公営バス事業形態の見直しもはじまった。規制緩和による市場メカニズムの働きによって、事業者の参入・撤退や経営自由度が高まり、乗合バス事業にかかる行政コストの削減とサービスアップが期待された。

一方、参入・撤退が自由化されたことで、国土交通省による社会的規制や一定の財政支援は残るものの、地域交通の最終的な維持責任は、国土交通省から地方自治体に、とりわけ、住民生活と密接な関係を持つ市町村にシフトすることになった。(図1)

図1 乗合バス規制緩和の内容

規制の種類	規制緩和の内容
事業参入	路線毎の免許 → 事業者毎の許可
事業計画	運行系統・回数認可制 → 路線認可制・運行計画届出制
運賃・料金	運賃認可制 → 上限認可制 (実施運賃届出制)
事業退出	休止廃止許可 → 事前届出制 (道路運送法では6ヶ月前に届出、地域協議会で協議済みは30日前。なお、国土交通省のガイドラインでは、更にその6ヶ月前に地域の生活交通確保対策協議会に申出書を提出、その6ヶ月後に廃止届を提出して撤退可能)

3 乗合バスの規制緩和と地域交通政策

規制緩和は、民間企業のバス事業・バス路線への新規参入を促す一方で、既存バス事業者の赤字のバス路線からの撤退を招き、過疎衰退の進む地方や都市郊外において交通空白地帯を作り出して新たな社会問題になろうとしている。市町村は、財政負担を抑えつつ、市民の足をどこまで守るか、そのために、どのような政策選択をするかが問われている。

とりわけ、都市部で公営乗合バスを走らせている自治体にあっては、事業の存続とバスネットワークの維持という二重の責任を負う。しかし、事業者の参入・撤退の自由が存続する限り、

営業エリア・路線の独占は不可能であって、守るべきはバス事業の運行主体としての地位ではなく、「市民の足」を守るために地域のバスネットワークをどのように維持するかにチェンジしている。

地域の過疎あるいは地域内過疎に襲われる地域においては、もはや、乗合バスは、公的補助を受けなければ存続できなくなっている。乗車人員が少ない地域では、それさえも適わず、地域住民が運行主体となったコミュニティバスへと移行しようとしている。もっとも、地域は千差万別であり、あらゆる地域に適用可能な唯一の最善の方法（ONE BEST WAY）がある訳ではない。各自治体が、当該地域の置かれた環境に適応するバス政策を選択していくしかない。

そうしたなか、本稿では、後者のコミュニティバスに代表される多様な運送手段の検討は別の機会に譲り、前者の乗合バス事業に焦点を絞って分析を進める。

Ⅲ 地方バス路線維持費補助金

1 仕組み

地方バスに対する補助金は、2003年4月から大きく変化している。以前の補助制度（第2種、第3種生活路線維持費補助、車両購入費補助）は、事業者毎の補助制度として、赤字事業者のみを対象に一定規模の輸送量がある路線のなかから知事が補助対象路線を指定していた。これに対して、新しい補助制度（生活交通路線維持費補助）では、路線毎の補助制度となり、赤字・黒字事業者を問わず、補助対象を広域的幹線的路線に重点化し、都道府県が主催する地域協議会で維持確保が必要と認められた路線を知事が指定する方式に変化した。知事によって路線が指定されると、一定の制限はあるものの、路線維持費・車両購入費等の名目で運行事業の収支欠損が補填される。

一方、国庫補助対象外の路線は、自治体の判断により維持を図ることとし、生活交通確保対策を講じるために要する経費として一定の地方交付税措置がなされることとなった。

2 実績

ちなみに、2007年度の国庫補助金の交付実績では、事業者数は215、補助系統数は生活交通路線補助系統が1,645、生活交通再生路線補助系統が2の計1,647、補助車両数163、国庫補助金の額は7,682百万円となっている。

また、地方公共団体が交付される地方交付税は、2001年度より措置内容が拡充され（特別交付税措置としては地方負担額の8割措置）、2007年度の事業費ベース（地方財政計画上）で750億円程度となっている。（図2、図3）

図2 補助対象路線の補助対象経費と補助率

路線の種類	補助対象路線	補助率
生活交通路線	複数市町村にまたがり、キロ程が10km以上、1日の輸送量が15人～150人、1日の運行回数が3回以上、広域行政圏の中心都市等にアクセスする広域的・幹線的な路線	国1/2、都道府県1/2 国1/2、都道府県1/2
生活交通再生路線	生活交通路線を短縮し、その短縮により生活交通路線ではなくなる区間を効率的な他の運送により、運行を継続して行う路線、又は、一般路線を短縮し生活交通路線に効率的に接続する路線	国1/2、都道府県+市町村1/2 国1/4、都道府県+市町村1/4 国1/2、都道府県+市町村1/2

図3 2007年度バス運行対策費国庫補助金確定額

	生活交通路線維持費	生活交通路線車両購入費	生活交通再生路線運行費	生活交通再生路線車両購入費	合計
事業者数	213	84	2	2	215
系統数	1,645	161	2	2	1,647
金額(千円)	6,575,841	1,095,511	2,242	7,906	7,681,500

(注) 事業者数・系統数の合計は、重複分を差し引いた数字である。

出所：2007年度 バス運行対策費国庫補助金確定額

(<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha08/09/090430/02.pdf>)

3 札幌市のケース

3.1 札幌市営バスの歴史

札幌市の交通事業は、最近まで、地下鉄、バス、路面電車の三部門から構成されていた。このうち、バス事業は、1930年に乗合自動車、1935年に貸切自動車、そして、1951年に定期観光バス事業を開始したが、1994年に定期観光バス事業を北海道中央バスに移譲している。

しかしながら、札幌市では、高度経済成長を経て、自動車交通の普及、中心市街地への人口集中と郊外の過疎化が原因となって、公共交通機関の利用者は徐々に減少していく。また、地下鉄の整備が進められる一方で、路面電車や市バスの赤字が膨らみ、地域の交通政策の抜本的な見直しが迫られていた。

札幌市は、1991年に交通事業の経営改善計画を打ち出し、2001年度には「交通事業改革プラン」を策定し、交通事業の抜本的な経営改善を図った。それまで、慢性的な赤字経営が続いていたバス事業からは、完全に撤退することが正式決定された。一方、多額の投資費用の金利負担が重くのしかかる地下鉄は、2004年度より「10ヵ年経営計画」を実施してワンマン化や駅業

務の委託、工場業務の外注化などを進めていることになった。民間委託や廃止案も検討された路面電車は、2005年2月に札幌駅への延長等の路線延長や民間活力導入によって存続させる方針が定められた。

3. 2 市営バス路線の民間移譲

公営乗合バス事業を抱える自治体は、規制緩和の実施に伴ない、民営化（株式会社化）、路線移譲（有償無償の譲渡）、管理の受委託（運行委託）、経営の効率化（改善型公営企業）の4つの選択肢から何れかの政策選択を迫られることになった。

札幌市営バスは、他都市で行われたような管理の受委託や経営の効率化ではなく、民間バス事業者への完全な路線移譲を選択した。営業所や車両も全て民間バス事業者に売却する代わりに、地域住民の利便性を確保するために、系統・運行回数の一定期間維持を確約させる方式が採られた。

2000年4月、北光線・北光美香保線・栄町線・北都線・白石平岸線・滝野線を中央バスへ、米里線（バスセンター、菊水駅前系統）・発寒線をジェイアール北海道バス（本社、札幌市。以下、ジェイアールバス）へ、藻岩線（札幌駅前・豊水すすきの駅前～硬石山系統）・定山溪線（真駒内駅前～定山溪系統）をじょうてつバス（本社、札幌市）に移譲した。

2001年4月、白石（しろいし）営業所を中央バスに移譲し、厚別支所は廃止された。2003年4月、琴似営業所をジェアールバス、藻岩自動車営業所をじょうてつバスに移譲した。2004年、東（ひがし）・新川（しんかわ）営業所を中央バスに移譲して、札幌市はバス事業から完全に撤退した。

規制緩和後にもっとも効率化に成功したモデルと考えられていた札幌市に、バス路線の存続を巡って問題が生じることとなった。

3. 3 札幌市の補助制度

札幌市の補助制度では、補助を受けて運行するバス事業者が継続して運行を希望する場合、一旦、路線の廃止を届け出る必要がある。

届出を受けて、札幌市が路線の維持が必要かどうかを判断し、必要であれば石狩支庁生活交通確保対策協議会（石狩協議会）の構成メンバーであるバス事業者（届出会社を除く11社）に運行を打診して、補助を受けずに運行を希望する事業者が現われればその業者が後継事業者に選ばれ、現われない場合に限り、既存の事業者が補助を受けて運行を継続することになる。

ただし、補助期間は2年に限定されており、バス事業者が補助を受けてバス事業を続けるには、2年毎に同じ行動を行う必要がある。

このため、2年毎に代替事業者の参入危険に晒され、中長期の経営計画が立てられない。さらに、補助を受ける路線は1日3便以上の路線に限定されるために、スクール便のように一定の乗客はあるが便数が少ない路線は補助を受けられず、スクール便や郊外路線を多く抱える営

業所の維持は厳しいものとなっている。

3. 4 ボタンの掛け違い

問題は白石営業所管轄の路線で起こる。2004年4月に路線移譲された東・新川営業所の土地建物について、無償期間の2年間に過ぎ、買取ないし賃貸料の有料化を求める札幌市と赤字路線であること理由に賃貸料の無料化を主張する中央バスとの間で対立が続いた。結果的に、札幌市が東・新川営業所の賃貸料の有料化（2006年度分70,868千円、2007年度分66,540千円）を実施したが、2008年6月、中央バスはその穴埋めを理由として、年間1.5億円から2億円の赤字路線とされる白石営業所9路線26系統の廃止を陸運局に届け出た。

中央バスは、これまで赤字である同路線を運行してきた理由として、札幌市との協力関係の下での将来的な市内の路線の一体的運営、札幌市からの助成を期待したものと述べている³⁾。

札幌市の強固姿勢の背景に、2001年～2004年にかけて路線移譲を受けた3社のうち、他の2社が営業所の土地建物を購入しているのに対して、中央バスだけが赤字路線であることを理由に2年間の無償貸与を受けていたというバランス論がある。一方、中央バス側には、先の2社が移譲を受けた路線はエリア型で収益が比較的に見込みやすい路線であるのに対して、中央バスが移譲された路線は郊外も多く路線志向で収益が得にくい構造である上、管内に白石高校・白陵高校・厚別高校の3校を抱えて便数が限定されるスクール便を運行せざるを得ないという特殊事情がある。

廃止対象にあげられている白石営業所管轄9路線のうち7路線は、旧市営バスからの承継路線、2路線は札幌駅からの乗客を見込んで中央バスによって新設されたものである。沿線人口は10万人（白石区・厚別区の合計人口32万人）を越し、乗客数は減少しているとはいえ路線廃止による影響は少なくない。（図4）

図4 廃止予定路線・運行系統

路線名	路線番号	起点	主な経由地	終点	移行路線	20年度夏ダイヤ運行回数
北郷	白23	地下鉄白石駅	北郷公園	白石営業所	13年移行	63.5
	白23	地下鉄白石駅	北郷公園	白陵高校		3.0
	白23	地下鉄白石駅	急行	白石営業所		0.5
	白23	地下鉄白石駅	白石開拓記念碑	白石営業所		3.5
	S	地下鉄白石駅		白石高校		0.5

3) 北海道中央バス経営企画室長児玉康氏「毎年2億以上の赤字を抱えてきた営業所でしたが、（市営バスから路線を移譲されてからの）7年間我慢してやってきた。それは将来的に（札幌市と）市内の路線を一体となってやっていくという話があったから。最善の努力はするけれども、やはり市から何がしかの支援を願わせざるを得なかった。」（UHB（北海道文化放送）「のりゆきのトークDe北海道」2008年7月放送）

川下	白24	地下鉄白石駅	川下	白石営業所	13年移行	22.5
	白24	地下鉄白石駅	北川下	白石営業所		14.0
	白24	地下鉄白石駅	北郷2条	白石営業所		16.5
	白24	地下鉄白石駅	平和通8丁目	白陵高校	0.5	
	白24	地下鉄白石駅	川下	白陵高校	0.5	
本郷	白34	地下鉄白石駅	白石区役所	北柏山	13年移行	17.5
	白34	地下鉄白石駅	白石区役所	大谷地駅		1.0
米里	白7	地下鉄白石駅	菊水元町6-2	白陵高校	13年移行	6.0
山本	白27	新さっぽろ駅	ひばりが丘駅	山本四区	13年移行	10.0
	S	新さっぽろ駅	ひばりが丘駅	厚別高校		1.0
	S	大谷地駅	厚別中央3-2	厚別高校		2.5
	白27	新さっぽろ駅	ひばりが丘駅	白陵高校	1.0	
	S	青葉町2丁目	ひばりが丘駅	厚別高校	0.5	
	白27	新さっぽろ駅		山本処理場管理事務所	1.5	
	S	地下鉄大谷地駅	新さっぽろ駅	厚別高校	1.0	
厚別通	白38	新さっぽろ駅	小野幌小学校	白石営業所	13年移行	41.0
	白38	新さっぽろ駅	小野幌小学校	白陵高校		6.0
	S	新さっぽろ駅		白石高校	1.0	
小野幌	白35	新さっぽろ駅	パークタウン	森林公園駅		19.5
白石本線	55	札幌駅前	平和大橋	白石営業所		23.0
北郷本線	57	札幌駅前	厚別通	白石営業所		13.0

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（2008.6.11報道発表資料）

3.5 高い授業料

中央バスの撤退が表面化して以降、地域住民の不安は広がった。白石・厚別地区の住民（バス路線存続白石の会・見嶽敦子代表）が中心となって、路線の存続を求めて1,152人分の署名を集めた⁴⁾。

札幌市は、中央バスに対して同路線の運行継続を求めるものの、両者の意向は合致せず、改善の手段として、運行継続のための新しい事業者の選定作業に入った。札幌市は、交通空白期間を置かないとして、12月21日の運行開始のためには4月の準備期間が必要として、7月中の決定に向けて後継事業者の選定を急いだ。

札幌市は、中央バスの路線撤退の意思確認をした後、便数・路線の現状維持を条件に、石狩協議会11社に対して後継事業者の名乗りをあげるか否かの照会をした。ジェイアールバスと北都交通（本社、北広島）の2社から「条件次第で運行を検討する」という回答がなされた⁵⁾が、2008年7月31日、市は、バス事業者としてジェイアールバスを選んだことを発表した。9路線の一部運行の意向を示す北都交通に対して、ジェイアールバスならば9路線の一括継承が可能

4) S T V 記事『上田札幌市長「バス路線維持」』本文2008年6月27日（金）「どさんこワイド180」

5) 北海道新聞2008年7月12日、同29日、同30日

とみられたことが選定理由とされる。当初から、中央バスに次ぐ道内第二位の事業規模を持つジェイアールバスは、廃止路線の継承の有力候補と目されていた。

しかしながら、継続運行を引き受ける条件として、ジェイアールバスから出された条件は、札幌市にとって厳しいものであった。両者の合意内容は、①2008年12月21日以降2013年度末までの3年3ヶ月10日間を市からの業務委託、②2014年度からジェイアールバスの自主運行、③初期投資費用として約50台の車両の購入費や営業所の整備費用等に10億円を超える金額を札幌市が負担する。そのほか、3年間の赤字補填分として4億から5億円を更に札幌市が負担するというものであった⁶⁾。後に、この条件は、初期投資費用として10億8千万円、さらに3年間の赤字補填分も含めて総額で約19億円の補助金をジェイアールバスに支払う条件であったことが明らかにされた⁷⁾。また、札幌市は、3年後のジェイアールバスの自主運行後にも、赤字補填のために補助金負担を抱え込む可能性が高くなった。

初期投資費用とされる10億8千万円については、車両確保にかかる金額に加えて、料金箱と磁気カードリーダー・行き先方向機などに一両あたり200万を越える金額、乗務員70名の人件費、営業所のリフト・オイルタンク等の設備、停留所のポール整備1件7万円等と積算内容の一部が明らかにされている⁸⁾。

ただし、白石営業所の土地建物は、札幌市から移管を受けて既に中央バス所有となっており、同管内6路線の営業は残している。そのため、札幌市は、ジェイアールバスの厚別営業所（札幌市厚別区厚別南四）を9路線の運行拠点とし、別途、現在46系統を管轄する厚別営業所が増車するバス車両約50台を収容しきれないことから、約400メートル離れた場所にある市の遊休地（約5,800m）を駐車場として確保した⁹⁾。

結果的に、両者の紛争の発端となった東・新川営業所の土地建物の賃貸料有料化は、中央バスの白石営業所管轄の9路線26系統からの撤退と、3年間総額約19億円を札幌市が負担する内容のジェイアールバスへの運行委託とその後の自主運行という形で決着することとなった。札幌市の負担は、中央バスに新たに補助金を出して引き続き同路線を運行させることと比べると大幅に拡大することになった。

また、札幌市は、中央バスから廃止申出が出されている東・新川営業所については、補助金を受けての運行継続意思が示されているとするが、東・新川営業所の賃貸料有料化は、同路線返上の火元ともなりかねない要素を含んでいる。

2008年8月21日、再度、事態は変化した。札幌市長と中央バス社長との初めてのトップ会談

6) 北海道新聞2008年8月1日

7) 札幌市が運行を継承するジェイ・アール北海道バス（札幌）に対して支払う業務委託費の試算では、当初公表されてきた初期投資費用を入れて約19億円に上ることになった。契約は2008年12月21日から2012年3月31日まで。試算の内訳は、45台のバス車両購入、車載設備や停留所などの初期投資が約10億8千万円。これとは別に、人件費や燃料費、管理費などを含めた必要経費が約24億2千万円。この合計から年間約5億円の料金収入の3年3ヵ月分、計約16億円を差し引くと約19億円になる。市は7月末にJRバスを後継事業者を選定した段階で業務委託費は「10数億円」としていた。（北海道新聞2008年8月23日）

8) 2008年6月27日（金）市長記者会見の席上、市の関係者から明らかにされた。

9) 北海道新聞2008年8月21日

が開かれ、その席上、中央バスから、札幌市の新しい補助制度の実施を条件に白石営業所管内9路線26系統の継続運行の申出がなされた。札幌市は、ジェイアールバスの車両確保、運転手の準備が進んでいることを理由に、ジェイアールバスを後継事業者とすることに変わりが無いことを表明したが、中央バスの運行継続に比べて大幅に支出が増えることを問題視する意見が、市議会の中でもでていた¹⁰⁾。(図5)

図5 白石営業所、東・新川営業所廃止申出の経過

年 月 日	白石営業所関係、東・新川営業所関係
H13. 4. 1	(白石) 札幌市は白石営業所管内9路線23系統を中央バスへ移譲、白石営業所譲渡(合意書H13. 3. 27締結、不動産売買契約書H13. 4. 1契約)
H13. 9～	市営バス全路線の民間バス移行に向けた交渉開始 (移行条件: ①市営水準の維持、②財政支援なし、③営業所は購入してもらう。)
H14. 8頃	中央バスが交渉途中で東・新川営業所の不採算を理由に財政支援なしでの移行、営業所購入に難色を示す。
H15. 12. 22	中央バスと交渉委員合意→4.8億円を最大3年間財政支援、当面2年間東・新川営業所を無償貸与
H16. 3. 31	市長と中央バス社長で確認書→4.8億円を上限に16、17年度補助、東・新川営業所の貸付料を2年間免除 ※中央バスは、本来の最終合意は、15年12月の交渉委員合意であるとして16年3月の市長・社長合意を否定。無償貸与を3年目以降も協議により続けられる旨を主張
H16. 3. 31	札幌市は市営バス事業から全面撤退
H16. 4. 1	札幌市は東・新川営業所管内18路線46系統を中央バスへ移行
H16～17年度	2年間収支差補助、東・新川営業所2年間無償貸付
H18. 2. 1	東・新川営業所の補助金について、中央バスの過誤による補助金返還
H17～18年度	東・新川営業所売却貸付交渉
H18. 6. 27	(白石) 中央バスから東・新川営業所の有償貸付契約について交渉中に突然、交渉内容を不服として白石営業所からの撤退を考えると表明。
H18. 12. 27	(白石) 中央バスは事前協議なしに白石営業所管内の路線廃止の意向を石狩支庁協議会へ申し出(11/30をもって9路線26系統及び白石営業所を廃止)※中央バスの考え方: 東・新川営業所は赤字で補助を受けているにもかかわらず、新たに賃料を負担せざるを得ない状況となり、東・新川以外の赤字路線でコストを吸収するため、大幅な赤字が続く白石営業所路線の一部撤退という判断をせざるを得なかった。
H19. 1. 22	東・新川営業所貸付契約締結(H18年度分70,868千円)
H19. 3. 27	東・新川営業所貸付契約締結(H19年度分66,540千円)
H19. 5. 2	(白石) 札幌市は中央バスに文書で「白石営業所使用及びバス路線継続の要請」
H19. 6. 14・15	中央バスが地域説明会を開催(白石・厚別区民センター)
H19. 6. 16	(白石) 札幌市が中央バスに対し、継続運行等を文書で要請

10) 北海道新聞2008年8月23日

H19. 6. 19	(白石) 副市長と中央バス常務が協議→文書交渉の休止、「地域の足の空白を作らない」前提で事務レベル協議の再開及び廃止予定日の延期で合意
H19. 6. 28・29	(白石) 札幌市が地域説明会を開催(白石・厚別区民センター、北白石地区センター)
H19. 7. 5	(白石) 中央バスは、H18. 12. 27廃止申出の廃止予定日を変更 (H19. 11. 30 廃止からH20. 3. 31廃止に変更)
H19. 8. 3～	(白石) 中央バスと円滑な撤退、後継事業者への引継ぎに向けた協議
H19. 8. 27・9. 4	(白石) 平成13年の委譲路線の引継ぎに向けた中央バスとの交渉
H19. 9. 25	(白石) 中央バス専務(牧野常務が昇格)が局長へ提案→9月末に予定していた国への廃止届出を見送る。2路線(米里線・山本線)について継続協議し、後継事業者を探して欲しい。(7路線は従来どおり運行)
H19. 10. 5	中央バスは、東・新川営業所管内の路線廃止の意向を石狩支庁地域協議会へ申出 (H20. 9. 30をもって13路線45系統を廃止 (東営業所:8路線30系統、新川営業所:5路線15系統))
H19. 11. 20	(白石) 中央バス専務が局長へ提案→当初の9路線廃止という考えは変わっていない。9路線のうち2路線を先に後継者を探し、7路線も並行して準備して欲しいという考え。
H19. 12. 11	札幌市はH19. 10. 5 廃止申出の13路線45系統について運行事業者の選定手続きを開始(11事業者に対して札幌市の補助金を受けないで運行する意向があるかどうか照会)
H19. 12. 28	(白石) 中央バスは、H18. 12. 27廃止申出の廃止予定日を変更 (2路線(米里線・山本線)はH20. 3. 31廃止からH20. 9. 30廃止に変更、残りの7路線はH20. 3. 31廃止からH20. 11. 30 廃止に変更)
H20. 2. 15	中央バス専務・局長協議 局長→白石、東・新川の路線廃止の取り下げを前提に、バスと地下鉄の公共交通ネットワークを包括的に維持する観点から、建設的な協議に応じる考えはないか。専務→信頼関係がない中で提案に応じる状況ではない。市の考え方を受けて早急に返事したい。このまま白石を撤退してもいいのかどうか相談したい。
H20. 2. 22	中央バス専務・局長協議 専務→白石の廃止撤回はしない。予定通り廃止する。東・新川の補助は出ないということは、やむを得ないと判断している。東・新川は補助適用の廃止申出なので、改めて(補助なしの)廃止申出について協議したい。
H20. 3. 27	(白石) 中央バス専務・局長協議 専務→2路線と7路線を併せて5月末までに廃止届出を出す
H20. 3. 31	東・新川営業所貸付契約締結(H20年度分66,540千円)
H20. 3. 31	中央バスは、H19. 10. 5廃止申出の廃止予定日を変更 (H20. 9. 30廃止からH21. 3. 31廃止に変更)
H20. 3. 31	(白石) 中央バスは、H18. 12. 27廃止申出の廃止予定日を変更 (2路線(米里線・山本線)のH20. 9. 30廃止からH20. 11. 30廃止に変更)
H20. 6. 11	(白石)札幌市「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」報道発表
H20. 6. 14・15	(白石) 中央バス主催の「説明会」開催
H20. 6. 17	(白石) 中央バスが廃止届出書を北海道運輸局札幌運輸支局に提出 (H20. 12. 20運行終了)

H20. 6. 28・29	(白石) 札幌市主催「中央バス白石営業所の路線廃止に伴う地域説明会」開催。
H20. 7. 8	(白石) 札幌市、運行希望の意向確認に係る事前の情報提供
H20. 7. 16	(白石) 札幌市、石狩協議会のバス事業者11社に対し、運行意向を照会
H20. 7. 28	(白石) 回答期限
H20. 7. 31	(白石) 札幌市「北海道中央バス株式会社のバス路線廃止に伴う後継事業者の選定結果について」市長記者会見
H20. 8. 21	(白石) 中央バスは、札幌市長とのトップ会談で条件次第で継続運行する意思を表明
H20. 8. 21	(白石) 中央バスは、札幌市の新しい補助制度ができれば路線を継続する旨を記者発表
H20. 8. 26	(白石) 中央バスは、札幌市に対して「運行継続について基本合意した」と主張する質問書を提出

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（2008. 6. 11報道発表資料）を下に、その後の明らかにされた出来事を加筆したもの

3. 6 民間事業者への過度の警戒と過度の期待

札幌市内の白石営業所管内9路線の廃止を巡る混乱は、札幌市に対して、代替事業者によるバス運行のために、初期投資費用10億円8千万円を含む総額19億円にも上る巨額の金銭的負担を負わせることになった。さらに、運営委託契約期間が切れる3年後にも路線維持のために補助金の継続を求められる可能性が残っている。札幌市にとっては、極めて高い授業料となった。一方、北海道最大手のバス会社である中央バスにおいても、札幌市内の乗合バスのシェア60%超を誇りながら、ライバル企業へ路線を渡しての営業路線の縮小という痛手を負うことになった。

札幌市長と中央バス社長の最初の顔合わせが遅かったことが問題を一層こじれさせたと言指す声もある。ただ、双方の間には、実務者レベルで30回以上、3年にも亘るやり取りがあった。双方の担当部署間の交渉過程で「意見の食い違い」や「感情的なもつれ」があって、相互不信が芽生えたりしたかもしれない。しかしながら、交渉当事者間の「ボタンの掛け違い」だけでは、廃止を免れた路線住民はともかく、突然、巨額の負担を背負わされることになった一般の札幌市民は浮ばれない。中央バス、札幌市の双方に不利益な結果を招くことになった、より根本的な原因は、一体、何処にあるのであろうか。

第一の原因は、民間事業者の営利性への過度の警戒である。それは補助制度と補助制度の運用を巡って現れた。

バス路線の維持に公的補助が不可欠になっているにも関わらず、あくまで補助を例外扱いにしたために、民間企業の経営実態と大きくかけ離れ、バス事業者が運行継続のために行った諸要求が、行政の側からみれば「補助金を得たいが為の駆け引き」と映り、両者を不毛の対立に追い込んだ。

バス事業者が、補助を受けて路線を継続運行しようとする場合には、二重、三重の関門が設

けられている。「①バス事業者が路線の廃止申出をする。②札幌市は、補助を受けないで運行を希望する事業者がいなか確認する。③希望事業者がない場合に、現行の運行条件で運行を継続をするか廃止申出事業者と協議する。④協議不成立の場合、現行の運行条件で事業者を公募する。⑤希望事業者が現れなかった場合に、札幌市が石狩協議会の開催を要請して善後策を協議する。」という極めて複雑なフローとなっている¹¹⁾。

バス事業者が補助金の増額を求めようとすれば、一旦、路線廃止の申出をしなければならず、同一条件で運行を希望する事業者が現れた場合は路線を失うという極めて不安定な立場に立つ。加えて、補助期間は2年間に限定されており、多量のバス車両・乗車人員の確保、関連施設の整備を要することを考慮すると、2年間で収益をあげることは事実上不可能に近く、中期経営計画も立てられないものになっている。

制度設計の基本思想は、民営化（路線移譲）への期待から、どうにかして補助を受けずして路線を運行する事業者を探し出そう、補助経費はできるだけ削減しようとするところにおかれている。

第二の原因は、民間事業者の公共性への過度の期待である。民間事業者に実現不能ともいえる大きな期待を掛けすぎたことである。

バス事業者への補助制度が事業者単位から路線単位に移行している。それにも関わらず、札幌市は、赤字路線で運行継続という公共性を求めつつ、他方の路線で効率性を問うという、従来の護送船団方式の思考に依拠しすぎた。

行政の限界が認識されるようになり、民間企業には、これまでも増して公共的役割が期待されるようになった。しかし、民間企業は、あくまで収益活動を通じて公共に奉仕するものであって、税収を基礎にして公共の仕事をする行政と同視することはできない。そうした民間企業の原則を踏まえて、バス事業者に協力を求めておけば、今回のような大きな混乱は避けられたのではないか。

V 混乱の解決に向けて

今回の混乱を通じて分かってきたことは、行政と民間企業との新しい関係がどういう関係であるのか、双方ともに十分に理解していないことである。

グローバル化、経済の低成長、地域の過疎衰退、少子高齢化、社会保障関連経費の増大、巨額の財政赤字、多様化する市民ニーズといった環境変化の下、行政の限界が共通認識となりつつある。行政の側でも、多様な主体と協働して街づくりを行うという広報を盛んに行うようになった。こうした協働の対象には、民間企業、市民団体、NPOなどがあげられる。しかしながら、行政は、非営利の市民団体やNPOとは、比較的スムーズに協働の仕組みを作るが、民

11) 運行事業選定フロー (<http://www.city.sapporo.jp/somu/koho/hodo/pdf/files/200806/chuo-bus.pdf>)

間企業との間では、ギクシャクした関係に陥りやすい。

確かに、収益主義に立つ民間企業が持っているエゴイズムへの警戒が必要であることは言うまでもない。しかし、民間企業は、必ずしも、株主利益の極大化だけを志向するものではなく、収益活動を通じて社会貢献をする存在でもある。経済学では、人間像を「経済人モデル」で捉え、企業を収益第一で株主利益の極大化を追求する存在として説明してきた¹²⁾。民間企業の本質が収益獲得にあることは疑いないが、実は、CSR（企業の社会的貢献）やフィランソロフィー（企業の慈善活動）などが喧伝される以前から、企業は、本来的に社会的な存在であって収益活動を通じて社会貢献を行ってきた。実際、乗合バス事業は、運賃と引換えに市民の足の確保という公共的役割を果たしてきた公共性の高い事業である。

これからの新しい公共を支える主体として、民間企業が果たす役割は決して小さなものではないはずである。民間企業の収益主義を警戒するだけでなく、行政も、企業の公共性を受け入れた新しい多面的な見方を身に付けることが求められている。

しかしながら、こうした指摘は、行政だけでなく、行政のカウンターパートナーである民間企業にも当てはまる。本稿の事例においても、中央バスが、行政を従来の監督官庁と事業者という上下関係で捉えてしまったが故に相互の信頼関係を築けず、新しい時代に求められる民間企業が行政と対等の立場で街づくりを行っていくという機会を喪失したことになる。3年間に亘る交渉期間のなかで、おそらくは、札幌市から示されたであろう問題解決のためのシグナルを受け止めておれば、異なった結果となっていたのではないか。

乗合バス事業は、自家用車の普及、地下鉄の整備、少子高齢化、過疎化の進展などによって、ますます赤字体質を強めている。地域では、コミュニティバスに代表される多様な手段で代替交通を確保しようとしているが、そうしたなかでも、低コストで安心な乗合バスは依然として地域交通の中核として留まる。

乗合バス事業を維持していくためには、民間バス事業者と間のバス・パートナーシップの重要性がますます高まっている。民間企業の収益主義を理解しつつも、補助制度を上手に利用して、安定した中長期契約の導入、場合によっては事情変更の原則を盛り込む等して、企業の公共的役割を最大限引き出す工夫が求められている。

〔追記〕

本稿の脱稿後、札幌市と北海道中央バスとの間で、急転直下合意が成立し、白石営業所管轄9路線の後継事業者として決定していたジェイアール北海道に代わって、北海道中央バスが従来通り運行を継続することとなった。その経緯の詳細は別稿に譲るが、札幌市民は明らかに無駄ともいえる余分な資金負担を避けられることになった。

12) 現代社会における経済学が前提とする「経済人モデル」の超克という表現は、2008年8月23日、24日の両日、神戸大学で開催された加護野忠男教授還暦記念コンファレンスにおける記念講演で加護野忠男教授が使われた。本稿でも参考にさせていただいた。

引用・参考文献

- 橋本行史 (2004) 「大都市市営バス路線への民間参入に関する戦略論的視点からの考察—MKモデルの適用可能性—」 関西実践経営Vol. 27、pp. 131-142.
- 橋本行史 (2005) 「乗合バス事業の規制緩和と地域経営」 戦略研究学会 (芙蓉書房出版) 編『年報 戦略研究』 Vol. 3、pp. 99-122.
- 橋本行史 (2006) 「乗合バス事業の規制緩和と公共の役割」 関西公共政策研究会発表資料 (2006. 4. 20).
- ウイングサッポロ編集部 (2008) 「大都市札幌で交通難民！市民の足をどう守るか」 『WING Sapporo』 Vol. 053、p. 32-35.
- 菊地雅章 (2008) 「Leveling valve : So-net blog」
(<http://u-ru2ftab.blog.so-net.ne.jp/2008-06-18,2008-06-21,2008-06-29>)
- 北海道中央バスHP
「諸般の事情により当社白石営業所管轄9路線を廃止することについて」 (2008. 6. 7)
(<http://www.chuo-bus.co.jp/information/images/setumeikai080607.pdf>)
「「当社白石営業所管轄9路線の廃止事前届出書」提出のお知らせ」 (2008. 6. 19)
(<http://u-ru2ftab.blog.so-net.ne.jp/archive/c39340-1>)
- 札幌市HP
「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」 (2008. 6. 11札幌市報道発表資料)
(<http://www.city.sapporo.jp/somu/koho/hodo/pdf/files/200806/chuo-bus.pdf>)
「北海道中央バス株式会社のバス路線廃止に伴う後継事業者の選定結果について (PDF: 13.4KB)」 (札幌市臨時市長記者会見 (2008. 7. 31) 配布資料)
(<http://www.city.sapporo.jp/city/mayor/interview/text/2008/20080731/buskoukei.pdf>)
- 国土交通省HP
「地方バス路線維持費補助金及び公共交通移動円滑化設備整備費補助金の交付実績について」
(http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha08/09/090430_.html)
- 北海道新聞 「利用者不在の廃止論議」 (2008. 6. 30)
- 北海道新聞 「市有地をバス駐車場に 札幌市方針 9路線継承へ暫定措置」 (2008. 8. 21)
- 北海道新聞 「中央バス、9路線継続運行希望 札幌市は態度を留保」 (2008. 8. 22)
- 北海道新聞 「バスの路線継承 「予定通りJRが妥当」 札幌市が市議会で表明」 (2008. 8. 22)
- 北海道新聞 「JRバスへの業務委託費19億円 札幌市の試算膨らむ」 (2008. 8. 23)
- 北海道新聞 「中央バス路線廃止撤回 市の対応に批判続出 市長「経費削減に努力」」 (2008. 8. 23)