

第3節

補助と望ましい公共交通の供給

1. 補助の諸形態 内部補助と外部補助

現在、JRのような大型事業者の場合には、他の黒字線区の黒字で不採算路線の赤字を埋め合わせることが行なわれ、また自立採算不能な公共交通事業者は普通、県なり沿線市町村なりの補助を受けている。これらによってはじめて不採算公共交通の維持は可能なわけである。しかしこれらの補助が本当に望ましいものなのか、それを資源配分の効率と補助としての効率の2点から見ていこう。

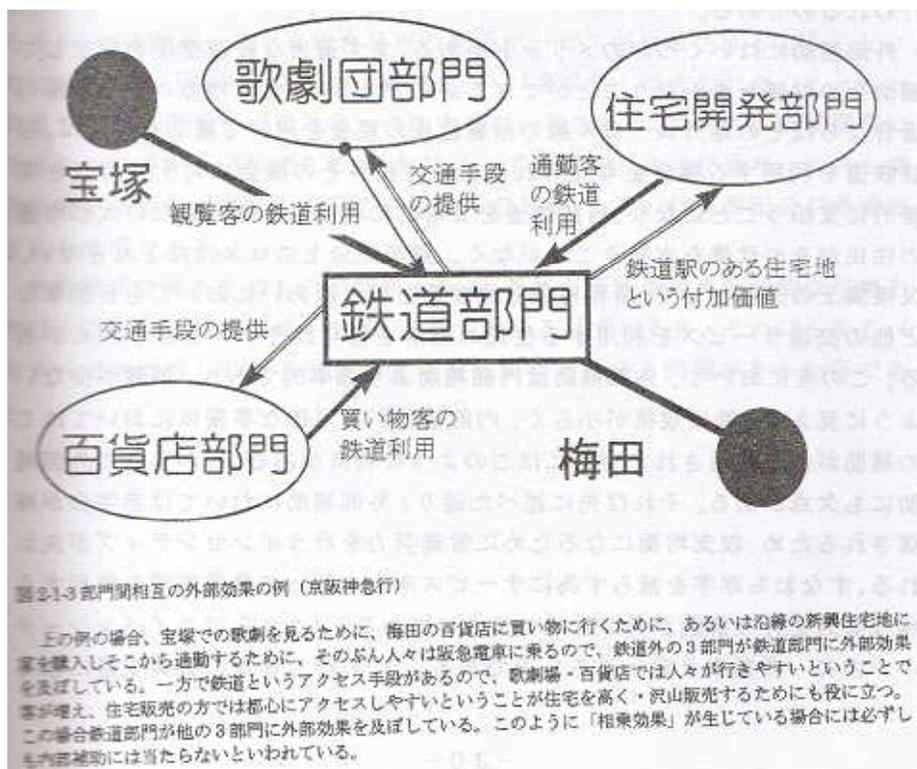
「内部補助」とは10年前の国鉄改革に際し、国鉄崩壊の原因として罪悪視された補助形態のことである。それは都市部の通勤線などの黒字によって、地方を中心とした赤字ローカル線の赤字部分を埋め合わせる方法である。しかし国鉄の場合、これらの赤字が多すぎて黒字を食いつぶしてもなお、まだあまりある状況だったのである。それはさておき、この内部補助の構造が未だ残存しているのにはいくつかの原因がある。

一つは内部補助の定義の問題であって、例えばJRで言えば本社・支社の統括部門や広告費、あるいは列車整備施設などは地方線も幹線も共通の費用であり、あるいは地方線を廃止したところで回避できる費用ではない。一方で地方線それぞれの線路・駅施設・信号・運用車両といったものはその路線の為だけにあるものであり固有である。従って一般に前者を共通費、後者を固有費という。もし不採算路線がその収入で固有費をまかなっている、が共通費の分担分で不採算になっているならば、それは内部補助ではないという議論である。

今 この問題を複雑にしているのはインセンティブ（誘因）の問題である。もし赤字ローカル線と黒字幹線を抱える事業者があるとすれば、赤字ローカル線の不採算分で黒字は減ってしまう。しかしその事業者がこの不採算路線を切り離さないで利潤を求めて行動をするのであれば、彼らは当然キャンペーンなどを行って黒字幹線・不採算ローカル線両方の収入を増やすためにサービス向上とコストダウンを行うようなインセンティブが生まれる。もし仮に後に述べる外部補助によってこの事業者が赤字ローカル線の赤字部分を公共部門が全て補うということをしてしまえば、彼らはその赤字を減らそ

うとするインセンティブがなくなり、当該赤字線のサービスの向上やコストダウンへの努力が行われなくなる¹。従って内部補助の方が望ましいということである。

そして最後に相互外部効果の問題がある。それは企業のある部門とある部門がそれぞれの部門ごとに活動した結果、それぞれの部門への報酬の他に別の部門にも何らかの影響を及ぼすことである。例えば一般的な大手民鉄の場合、会社内に鉄道部門の他にバス部門・百貨店部門・遊園地部門等のいくつかの部門があるが（別会社になっている場合もあるが連結決算を組むと考えれば問題ない）この場合、百貨店や遊園地が客を惹き付けることによって鉄道部門への需要が高まるという波及効果が存在する。又逆に鉄道があることによって遊園地や百貨店の旅客が増えるという影響がある。この場合、必ずしも補助があるとは断定しきれない部分がある。



¹ 赤字路線を抱える交通業者に外部補助が行われると、その業者の所有する黒字線においても赤字線の欠損を補填するために行う経営努力へのインセンティブが失われ、内部補助の場合よりサービス向上のインセンティブが低くなることがあっても、高くはなりえないであろうと考えられる。

このような諸問題のために今まで内部補助はある意味で正当化され、それは国鉄改革後も変わっていない。しかしこの内部補助はかなりの資源配分上のロスを生じせしめるのである。特に地方ローカル線の場合、その交通サービス供給のための資源が、その交通サービスを主として消費する人々の地域ではなく、全く縁もゆかりもない大都市圏から配分されることによって大都市圏における資源配分上のロスが生じているのである。又これを擁護する議論としてネットワークの外部性・規模の経済が言われているが、地方赤字ローカル線の場合、その利用者は幹線との組み合わせで利用することが少ないのが通例であり、こう考えると現状ではネットワーク性は何の意味ももたらさないと考えられる。従って地方ローカル線への内部補助が必ずしも正しいとは言い切れない。

これに対して外部補助という議論がある。これは比較的小中の私営交通事業者に対して行われる補助の形態で、国・県・市町村などの公共部門が補助金を支払う方式である。補助にもいろいろな形態があるが、一般には当該沿線市町村が赤字分を補填するのが一般的で、他に国が地方交通線安定基金などを出したりすることがある。いずれにしても、事業者以外の経済部門からの補助が行われるのである。

外部補助にはいくつかのメリットがある。まず適当な経済空間を設定して補助金の財源をまかなうことができるからである。例えば地方ローカル線の場合ならば、その地方ローカル線の沿線住民の税金を用いて補助を行えば、当該鉄道を利用する機会を与えられる沿線住民がその機会に対する対価を間接的に支払うことになり、当該鉄道を日常的に利用する機会のない大都市圏の住民がその代償を支払うことがなく、資源配分上のロスはほとんどない。又現実上の問題として、所得再配分的政策を行う場合においても自動車など他の交通サービスを利用する住民の理解を得られやすいという利点がある。この点において、外部補助は内部補助より効率的であり問題が少ないように見える。特に規模が小さく、内部補助が不可能な事業者においてはこの補助が多く採用された背景にはこのような利点がある。しかしこの外部補助にも欠点がある。それは先に述べた通り、外部補助においては赤字分が補填されるため、収支均衡になるために営業努力を行うインセンティブが失われる、すなわち赤字を減らす為にサービス向上を行って旅客需要を喚起する様な努力を行う誘因が失われてしまうのである。(これらはライベンシュタインのX

- 非効率と言われるものである²)しかし日本の公共交通に限っていえば、この問題は現実としてはさほど問題になっていないようであり、外部補助は極めて有効な手段であると考えられる。

2. 望ましい公共交通サービスの供給とは

このように補助といってもいろいろな形式があるが、果たして本当に補助まで行って公共交通を維持する意味があるのだろうか。一般に公共交通の維持は「シビルミニマム」という議論に基づいて行われている。これを根拠に人々は市場に公共交通を供給者の一つとしてつなぎ止めているのである。この真偽のほどはともかく、今の日本の状況はこの定義と範囲というものが十分に議論されずにこの言葉を使って公共交通サービスを供給している。果たして交通サービスは必ずしも「シビルミニマム」として保護する必要があるほど市場機構に任せることができないサービスであろうか。

かつては旅客需要に対する供給は鉄道、少し進んでバスという「公共」の名を冠した交通サービスが独占性を持っていた。それは「独占性」が強く「多数性」を有したゆえに「公共」と言われたのである。しかし現在はどうか。自家用車という自給自足型の交通サービスが供給されるようになり、特に地方では「公共」交通の「独占性」「多数性」は失われた。もともと鉄道もバスも交通サービスの一つにすぎないのであり、単純には市場機構に任せるのが望ましいのである。それによって鉄道やバスの交通サービスも競争に対するサービス向上の努力を行うのであり、あるいは資源配分が最適化されるはずである。

もちろん、補助政策そのものの問題もある。それが所得再配分的な性格を帯びる以上、資源配分上の「むだ」が必ず生じるはずである。それはしかるべきサービスに対してしかるべき対価を支払わないと言う問題があるからである。

3. おわりに

経済学の観点から言えば公共セクターの「規制」によって交通サービスをそのしかるべき対価を支払うことのできない人々に極端な安価で供給するの

² 損失補填がいつでも受けられる、または企業の最大目標を利潤追求におかないといったような場合、前者であれば実際に経営努力をせずに補填による利益を享受しようというインセンティブからきた費用、後者ならば別の目的に使う費用、これらと真に最小にしようとした時の費用との差を「X - 非効率」という。

は決して望ましいことではない。むしろ、市場原理から考えれば「公共」の名の下に民営業者の自由な参入・退出を規制することを止めれば、「自由放任」された民営業者が競争し、その結果最適な交通ネットワークが形成されるはずなのである。競争的な市場のもとでは交通に対する需要が一様・集団的である地域では、自動車やバスよりスピードの速い鉄道が優位であり、需要が少なく行きたい所も様々であるときはスピードが遅くとも“Door to Door”の自動車が優位であるというように交通ネットワークの形成にあたっては何か一つのモード³にこだわることなく、その市場の需要に応じた効率的なモードが選択されるはずである。そしてそのようなネットワークが最適な資源配分を達成するはずである。従って鉄道のように特定のモードを競争から保護し、ぬるま湯につからせておくのは非効率である。

このことをふまえて尚、政策決定として公共交通の維持を行うのであれば、それは経済学ではなく政治的判断の問題である。

³ 交通サービスの供給する時の「様式」＝「輸送具」のこと。鉄道・バス・自動車・航空機というような分類がこれにあたる。