

## 公営交通事業の経営改善について考える

社会システムコンサルティング二部  
副主任コンサルタント 中谷 幸太郎

### 1. 苦境に立たされている公営交通事業

モータリゼーションの進展、少子化に伴う通学者の減少、構造的不況等の影響を受けて、わが国の公共交通（鉄道、路面電車、バス等）の利用者は減少の一途を辿っている。

中でも、付帯事業の展開面で制約がある公営交通事業は、問題が深刻である。公営交通事業は、国の助成や各自治体の一般会計からの補助、企業債の発行等によって膨大な赤字を補填し、経営を続けてきた。しかし、多くの地方公共団体は近年、財政難に苦しんでおり、市民サービスの一環である公営交通事業のサービス維持ができなくなる恐れが出てきている。

例えば、地下鉄の慢性的な赤字に悩む札幌市では、交通事業の経営健全化計画に取り組んでいる。しかし、地下鉄の約20年後の乗客数は、計画上の見通しの6割弱と推計され、毎年100～200億の赤字が続き、10年後には運転資金不足から事業継続に支障をきたすという結果が、民間シンクタンクによる調査により出され、市営企業調査審議会交通部会で報告されている。

また、バス事業に関しても、2月から実施されるバス事業への参入や運賃に対する規制緩和後は、新規参入による赤字路線が増加し、公営バスの負担は増えるという指摘がなされ、バス事業の切り離し、民営化の方向が示された。

本稿では、さらに多様な形で進展するであろう規制緩和や様々な社会環境変化により、今後より苦境に立たされることが予想される公営交通事業の経営改善のあり方について考えてみたい。

### 2. 経営改善を考える際の4つの視点

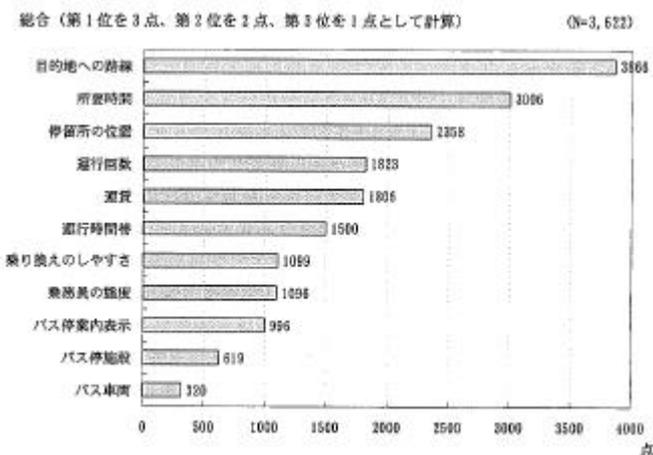
#### 1) 潜在的な需要を的確に獲得しているか

図1は大阪市交通局が平成12年に「市バスに対する潜在需要調査」において実施した利用者アンケート結果である。市バス利用で重視することという問いに対して、目的地への路線、所要時間、停留所の位置、運行回数、運賃等が上位項目となっている。

目的地への路線、停留所の位置、運行回数等については、さらにニーズ調査等を行うことによりある程度把握が可能である。また、所要時間については、バス利用が減少する大きな要因である定時性確保と関連が深い。これは道路交通渋滞という外的要因が働くため、道路管理者をはじめとする関係主体との連携のもと、有効的な施策について検討していくことが求められる。

こうしたニーズ調査は、本来獲得できるはずの需要の損失要因が明らかにできるという意味において重要な取り組みである。

図1 バス利用の際に重視する項目

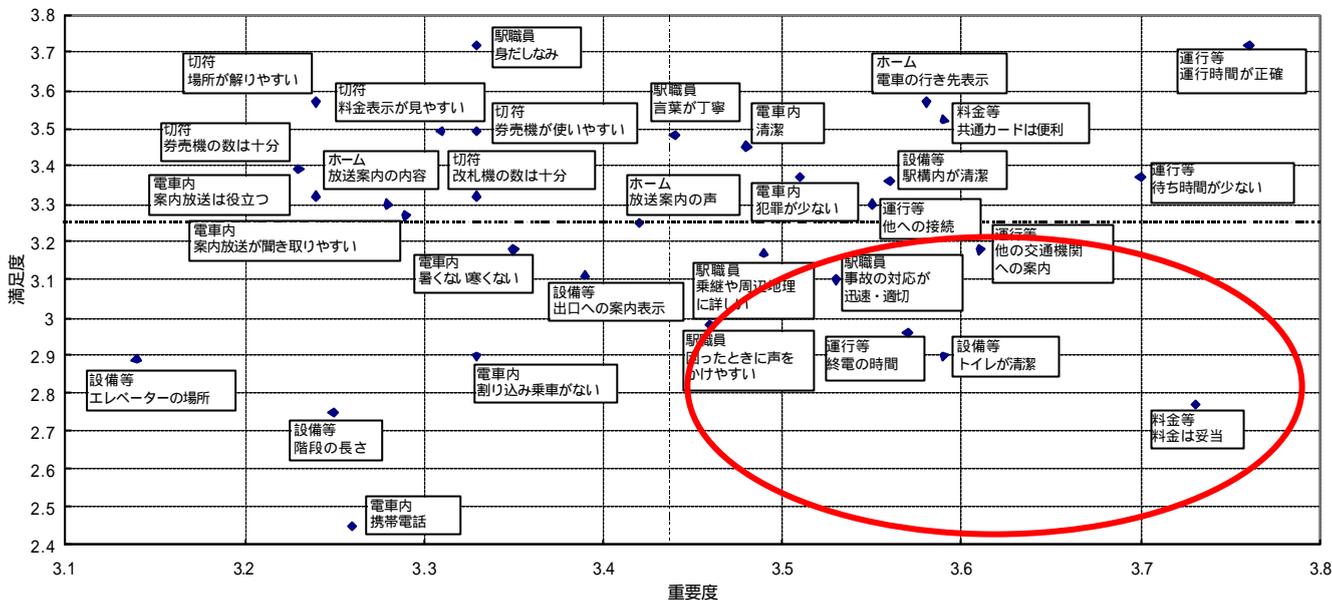


出所) 市バスに対する潜在需要調査及びその分析  
(大阪市交通局) 平成12年

また、図2は福岡市の行財政改革関連調査実施時に、交通局の協力のもとNRIが地下鉄利用者を対象に実施したCS調査の結果である。

利用者が地下鉄サービスに対して期待する項目とその評価とを組み合わせた評価を行うことで、展開すべき施策の重要度が明らかにできる。

図2 福岡市地下鉄に対するCS調査の一例



出所) NRI

## 2) 収入増に資する新規事業を展開できないか

JRやその他民鉄では、不動産、ホテル、都市開発事業といった付帯事業の展開による多角化が進んでいる。しかし、地方公営企業の場合は、地方公営企業法の関係から独立採算制が強調される(特に交通局を持つ場合)一方で、展開できる事業は制約を受ける。

関東の大手民鉄のひとつである京王電鉄は鉄道事業者の中でも多角化の割合は低い企業であるといわれているが、それでも下表に示すとおり運輸事業以外の収益の占める割合が7割を超えている。

一方、公営交通事業者は、旅客運輸収入以外の収益源は広告収入程度であり、その他は一般会計からの補助や企業債に拠っている。

表1 京王電鉄の事業収益構造

運輸事業 (鉄道、バス、タクシー、貨物輸送)	1,246億円
流通業 (百貨店、駅売店、生花販売、ストア業等)	1,810億円
不動産業(賃貸、分譲)	307億円
レジャー・サービス業 (旅行、ホテル、飲食、広告代理業等)	871億円
その他(ビル清掃・管理、建築・土木業等)	372億円

出所) 京王電鉄 HP

公営交通事業者の場合、勿論JRやその他民鉄のような幅広い多角化には限界はあるが、本業である旅客運輸サービスを充実させるための増収方策として、新規事業の展開可能性について模索し、挑戦していくことは検討に値すると考える。

## 3) 赤字体質は本当にいけないことなのか

特に交通局を有する公営交通事業者の場合、独立採算制が強調されるため、収支の改善、規制緩和後を見据えた競争力の確保(バス事業の場合)が重要視されている。

実際、公営交通事業とは利益を産み出せる事業ではないという認識もあるが、これはわが国に限られた状況ではなく、諸外国においても同じである。

公営交通事業において、収入とは運賃収入を中心とする収益的収入と企業債や一般会計補助、国庫補助金等の資本的収入とに大別できる。例えば、全収入に占める収益的収入の割合は神戸市交通局

で約 40%、福岡市交通局で約 23%となっている（いずれも平成 12 年度）

一方、表 2 は欧米諸都市における公共交通機関への運営費補助の割合であり、運営補助率は多い都市では 8 割に達しているケースも見られる。欧米では、公共交通が運賃収入だけで運営費を賄うことは不可能という基本的認識のもと、運営補助を前提に公営交通が運行されている。

また、財源確保の面でも工夫がみられる。例えば、米ポートランドで導入されている Payroll Tax は、域内従業員の給料総額から 0.617% を徴収す

バスの総走行距離は増加したが、その多くはることで財源を確保するという、フランスの交通税と類似した制度である。また、アメリカやドイツではガソリン税も投入され始めている。

こうした運営費補助は、事業の効率性を低下させ、事業者の経営努力を怠らせるという指摘もある。しかし、こうした補助制度を行う背景には、補助を行うことで運賃抵抗を低下させ、公共交通への魅力を高めてもらい、ひいては自動車利用の抑制と環境負荷の軽減を図るという政策的ねらいがある。

表 2 欧米主要都市における公共交通機関への運営費補助

		交通機関の種類	運賃収入率	その他の収入率	公的補助率	補助の主な主体と負担比率
アメリカ	ボストン	LRT、地下鉄、バス	30.2	2.6	67.2	地方財源17.9%、州47.5%、連邦1.8%
	サンフランシスコ (MUNI)	LRT、バス	32.6	1.1	66.3	
	ポートランド	LRT、バス	18.0	0.0	82.0	Payroll Tax77.6%、連邦1.4%
	クリーブランド	LRT、地下鉄、バス	22.0	5.0	73.0	売上税68%、州5%、連邦5%
	ボルチモア	LRT、地下鉄、バス	35.5	1.1	63.5	公共交通信託基金、連邦（負担率は不明）
ドイツ	フランクフルト	Stadtbahn、バス	45.3	11.1	43.6	市
	ベルリン	地下鉄、路面電車、バス	40.0		60.0	市99%、連邦1%
	ボン	Stadtbahn、バス	36.0		64.0	市、州、連邦
フランス	パリ	地下鉄、トラム、バス	41.8		58.2	
	グルノーブル	トラム、バス	49.1	7.6	43.3	交通税
	ルーアン	トラム、バス	29.8	4.0	66.2	交通税
スイス	ジュネーブ	路面電車、バス	39	8.0	53.0	州
オランダ	アムステルダム	地下鉄、路面電車、バス	25.3	9.9	64.8	市
ベルギー	ブリュッセル	地下鉄、路面電車、バス	33.0	5.0	62.0	地方政府

出所) Jane's Urban Transport systems

注) 収入率および公的補助率の単位は%

#### 4) 規制緩和はプラス効果ばかりなのか

イギリスではサッチャー政権時において、公共交通への補助の段階的廃止を宣言し、規制緩和と公共交通事業の民営化を推し進めた。その背景には、バスサービスの赤字増大理由のひとつとして、既存事業者の非効率な運営と、それを容認する規制制度であるという考え方があった。

その後、交通法の改正を重ね、1986 年 10 月からロンドン以外の地域におけるバス事業の免許制度を廃止し、一定の要件を満たしていれば、届け出だけで自由に参入できることとした。

規制緩和導入の結果、1995 年の交通白書では、地方自治体の公的補助は 50%削減、運行あたりのキロ数は国全体で 30%削減されたとある。

その一方で、以下の弊害が指摘されている。

#### バスサービスの高頻度化と偏在化

地域経営ニュースレター January 2002 vol. 41

ミニバスへの転換による頻度増加と乗客の多い路線への新規参入事業者の増加で、低採算路線では運行便数が減るなど、サービスレベルの地域間格差が生じた。

#### 運賃の上昇

競争原理の導入後も、バス運賃は低下せず、イングランド大都市圏ではロンドンを上回る水準で料金が上昇した。

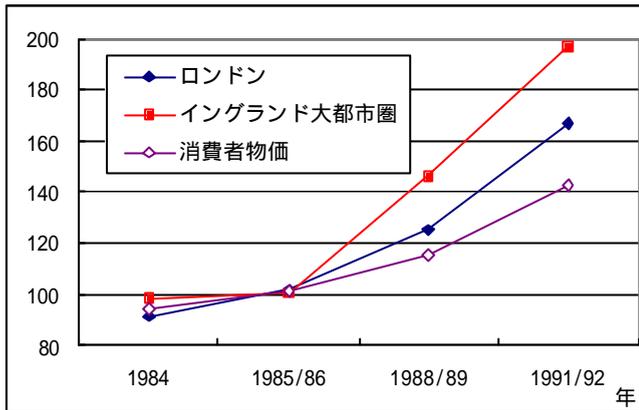
#### 利用者のバス離れ

1985~92 年にかけて規制緩和された地域の利用トリップ数は 25%減少したのに対し、ロンドンでは同時期において 2%の減少にとどまった。

#### 自動車保有の増加

ロンドン以外の大都市圏において、1987 年以降自動車保有率が高まった。

表3 規制緩和後におけるイギリスのバス料金の变化  
(1985年を100とした場合)



出所) 都市公共交通政策における規制緩和とパッケージアプローチ  
(都市問題研究 1996.12 山中英生) をもとに NRI 作成

これらのうち、  
については、モータリゼーションの進展など、規制緩和以外の要因も働いていると考えられる。しかし、  
については、2月の需給調整規制緩和を控え、わが国においても各方面で指摘されている。

こうしたことから、規制緩和は利用者の視点に立った場合、必ずしもプラス効果をもたらすとは限らないため、導入の際には留意を要する。

### 3. 公営交通事業の経営改善に向けて

#### 1) 利用者ニーズの把握による潜在需要の獲得

公営交通事業者は、中長期的な事業計画を策定するにあたっては、利用者のニーズについて十分に把握したうえで行う必要がある。

ハード・ソフト両面において、提供しているサービスについての利用者の満足度、さらには利用者構造の変化、市民の生活パターンの変化等に起因する新たなサービスニーズ等について把握するためのCS調査の経年的な実施が望まれる。

また、こうした調査を行うことにより、利用者が求める施策ニーズに対してある程度プライオリティづけが可能となり、限られた財源の効率的な投入にもつながる。

ちなみに、仙台市でも、規制緩和後も「事業存

続には、顧客のニーズに応えなければならない」という危機感から、市交通局職員らで作る交通労働組合がバス利用者を対象とした満足度調査を今年度初めて実施した。

利用者の視点に立った事業展開に向けて、各事業者の意識は着実に高まってきており、今後の取り組みに期待したい。

#### 2) 財源確保に向けた新規事業の展開

独立採算性の考え方が重視される従来の枠組みが見直されない限り、経営改善に向けた打開策として、新たな収入増加施策を模索せざるを得ない。

公営交通事業者という組織上の制約はあるが、民間の資本やノウハウの活用も視野に入れつつ、新規の設備投資等を可能にする財源確保に向けた新規事業の展開についての検討が求められる。

#### 収入増に資する新規事業の展開例

- ・ レンタサイクル事業 (自宅やオフィスへの利用)  
- JR「駅リン君」、阪急電鉄等複数事業者が実施
- ・ 飲食・店舗事業  
(コンビニ、書店、レンタルビデオチェーン等との提携)
- ・ 光ファイバーネットワーク賃貸事業 (または空間貸し)
- ・ 地下、高架下空間の活用  
(駐車場、倉庫、トランクルーム事業等)
- ・ 駅前立地型託児、介護ビジネス
- ・ ガイドウェイバス事業、LRTの整備
- ・ 車庫等を活用したイベント事業
- ・ 広告宣伝事業の拡大  
- 京都市交通局: 車体全面に広告を張り付けた「ラッピングバス」の運行
- ・ 関連グッズ等の販売  
- 尼崎市交通局: 市営のペイントバスのチョコロQ  
- 京都市交通局: 「市バスぐるぐる」(ぬいぐるみタイプのおもちゃ) 等

注) 「-」で記載しているのは実際に行われている事例

#### 3) 新たな運営費補助スキームの検討

地方自治体の多くが景気低迷下において財政難に悩んでいる状況下において、公営交通サービスの維持・向上のために運営費補助を充実させていくためには、新たな財源確保のスキームの構築についての検討が望まれる。

地方分権の推進により、自治体レベルでの課税自主権が拡大していることから、法定外目的税の

導入は有効であると考える。

欧米諸国の例に習い、自動車利用の抑制と環境負荷の軽減と絡めたガソリン税の充当や、利用者（受益者）負担の考え方に立った、ポートランドのような Payroll Tax 型の課税が想定されるが、導入に向けては市民や企業との合意形成が課題となろう。

#### 4) コスト縮減に向けた経営体制の見直し

公営交通事業者は、一部の例外を除けば事業活動エリアの関係上、都市間輸送で凌ぎを削っているJRや他の民鉄・バス事業者と比較すると厳しい競争環境にさらされる機会が少なかった。そのため、コスト縮減など競争力強化につながる経営努力は十分でなかったことは否めない。

2月の規制緩和後は、特にバス事業の場合、路線によっては民間からの新規参入が進み、一般的にコスト競争力が弱いといわれる公営交通事業者は、存立基盤が脅かされる恐れがある。

こうした中、大阪市では、公営交通事業改革調査委員会を設置し、「市営交通事業の抜本的な経営改善について」という報告書をまとめており、その中で外郭団体への委託や分社化によるコスト縮減等を提言している。

先述の運営費補助の充実も重要な観点であるが、各公営交通事業者は、公共福祉の増進という考えに立ち、事業基盤を維持していくという判断を下すのであれば、全国各地の自治体が行財政改革を進めている一環として、民間事業者と遜色ない効率的なサービスの提供に向けた経営体制の見直しに真摯に取り組むことが求められる。

#### 4. おわりに

公営交通事業のあり方も含む都市交通政策は、これまで長年に渡って各方面で検討されてきたテーマである。

公共交通の需要喚起やサービスの質的向上に向

けて、パーク・アンド・ライドシステムの構築、割引運賃制度や企画券（環境定期券、1日乗車券等）の導入、バリアフリー化事業（エレベーター・エスカレーターの設置、低床車両の導入等）、公共交通優先システム（PTPS）の導入など、様々な施策が講じられ、各施策は相応の効果を発揮してきたが、抜本的な問題解決には至っていない。

近年の公営交通利用者の減少は、冒頭述べた少子化による通学利用、構造的不況による通勤利用の減少といった新たな社会的要因も大きい。しかし、問題の根幹はモータリゼーションの進展とともに際限なく増加している自動車（マイカー、業務用車両）交通と公共交通との調和が図れていないことにあると筆者は考える。

特に公営交通事業が展開されるような規模の大きい中枢・中核都市においては、徒歩や自転車も含めた公共交通の利用を促進するとともに、自動車利用の抑制を図ることによる総合交通システムの構築が現実的かつ共通性のある政策である。

わが国の交通インフラに関する投資や管理等は、鉄道、バス、道路といった施設やモード別に行われており、交通インフラを一体的に捉えた戦略立案を行う体制は十分であるとはいえない。

今後、地方分権が進むとともに、都市交通計画の立案および展開については、地方自治体の裁量に委ねられる部分が、中長期的には多くなっていくものと考えられる。公営交通事業の経営改善も含めた、「まちづくり」という観点からの総合的な戦略立案能力が、今後、各自治体は問われることとなろう。

#### 筆 者

中谷 幸太郎（なかに こうたろう）

社会システムコンサルティング 二部 副主任 コンサルタント

専門は都市・地域計画、交通・物流政策

E-mail: k-nakatani@nri.co.jp