

＊連載 自治体事業を経営分析する⑨

# 3つの非効率要因に沿って収支改善効果を試算

—事例その4・大阪市役所のバス事業(下)—

上山 信一 慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科教授  
井下 泰具 大阪市計画調整局副理事(前市政改革室事業評価担当課長)

前回までは、大阪市役所のバス事業の経営分析の結果とそこから見えてきた経営課題を紹介してきた。今回は、これまでの分析に基づく改革の方向性と今後の選択肢を紹介する。前回までと同様、事業分析の報告書に沿って紹介していきたい。紹介者は、引き続き井下泰具大阪市計画調整局副理事(前市政改革室事業評価担当課長)である。

## (3) 今後の改革の方向性

大阪市のバス事業は前回および前々回で見てきたように、現状でも非常に厳しい経営です。加えて、今後ますます需要が減っていくことが予想され見通しは非常に厳しい。

今後、どう改革していくかですが、公営企業の経営形態を維持するならば、できるだけ外部への業務委託を促進する。現在は国土交通省の通達にある委託できる限度の二分の一まで委託化を進め、

残りの直営部分も合理化を徹底する。とにかく収支をバランスをさせていく。しかし、これだけでは抜本的な経営再建は見込めません。そこで、経営形態の変更も含め、幅広く検討を進めることにしました。

図表9-1は改革のアイデアの考え方を示しています。現状打破のためには、先入観を捨てて、幅広く改革案を検討します。まず課題は、サービス・収入、効率化・財務改善、経営体制の三点に分けられます。それぞれで、収入増の手段はないか、抜本的な効率化策はないのか、改革可能な経営体制とは、競争原理をどう導入するのか、といった観点から検討しました。

まず、サービス・収入面です。図表9-2に利用者の意見を示しています。実は八割の人が「バスのサービスが改善されれば乗る」と言う。彼らが重視するのは目的地への路線や停留所の位置です。「路線バスは分かりにくい。どのバスに乗つ

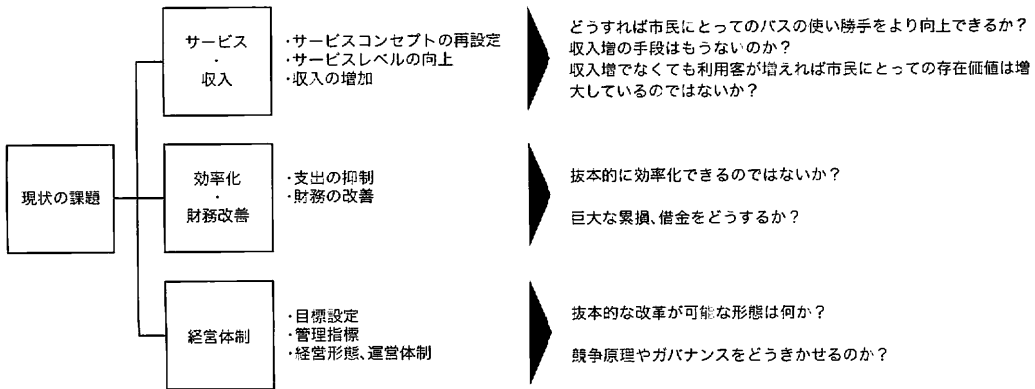
たらいいか分かりにくい」「停留所の位置が分からない。渋滞で時間がかかりそう」「ここはあまり走ってない」など、いろいろと重視する項目がある。

図表9-3(4次)は、バスを利用しない理由と、その改善可能性を示しています。もともと、バスには強みがあります。まず、停留所が目的地や出発地の近くにありません。また、「座れる」「乗り換えなしで行ける」「地下鉄は上ったり下りたりでつらい(バスだとその必要がない)」といった長所もあります。一方、「他の交通手段のほうが早い」「行き先が分からない」「本数が少ない」といった弱みもあります。

## 広く薄いサービスの実態

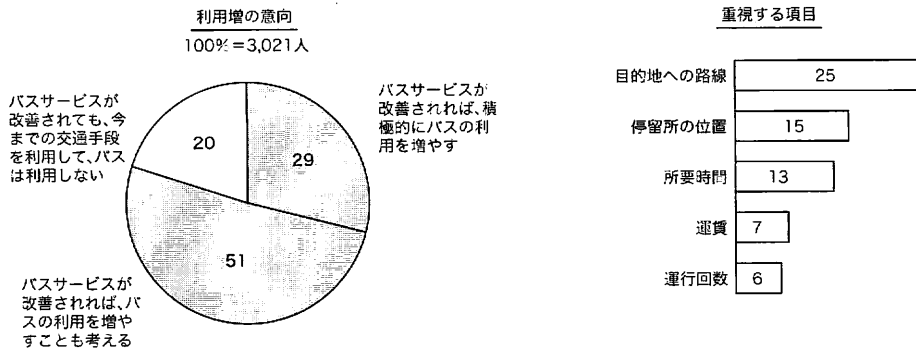
次にはもつときめ細かくバス路線の見直しについて分析しました。図表9-4(同)では、一九八五年から二〇〇五年までの間の路線の廃止と増

図表9-1 改革のアイデア検討の考え方



出典:バス事業市政改革本部調査報告

図表9-2 利用増の可能性 (単位:%)



資料:市バスに対する潜在需要調査及びその分析(2000年11月 大阪市交通局アンケートデータ)  
出典:バス事業市政改革本部調査報告

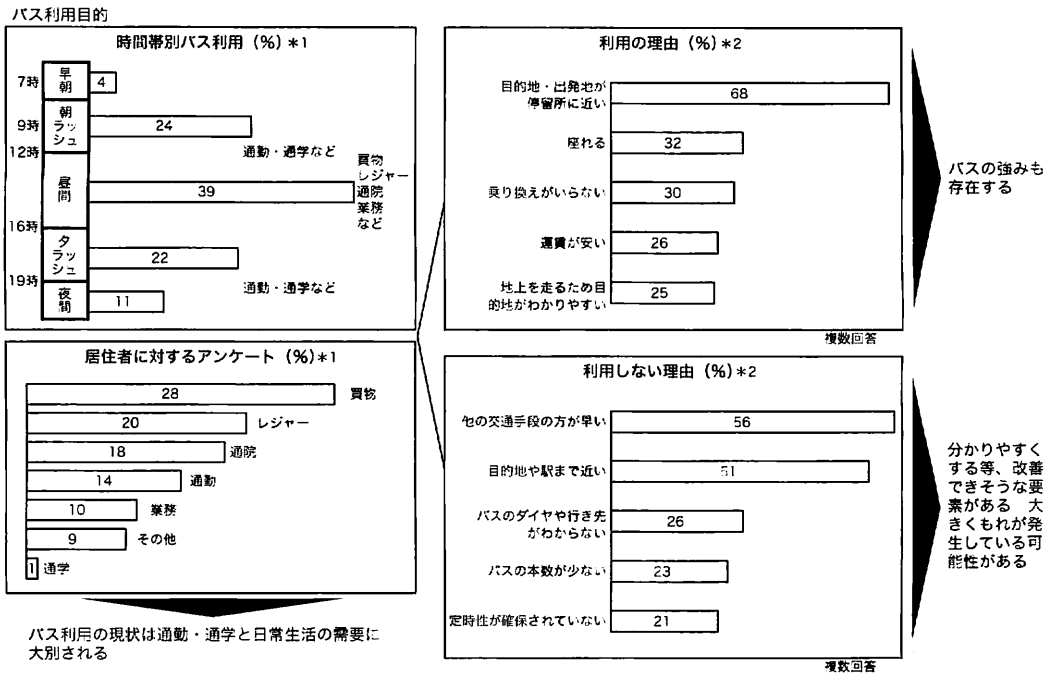
加の傾向を示しています。八五年には百四路線ありましたが、九五年までに二十六路線を廃止しました。しかし、他方で二十八路線を増やし、結果として、九五年には百六路線となっています。さらに赤バス(赤い車体の小型のコミュニティバス)の導入で、〇五年には百三十四路線に増えました。しかし、車両数は九百四十一両から八百九十二両に減っています。存続した路線の運行本数を見ますと、全八十三路線のうち、運行本数が減った路線は六十六路線です。路線は維持したものの、サービスは薄くなったことが分かります。これは、例えば一時間に四本が三本に減るといったことです。

これを他都市と比較したのが図表9-5(5)です。大阪市は、運行回数が三十回から四十回あたりの路線系統が他都市と比べて非常に多い一方、七十〜九十回あたりが少ない。百回以上も非常に少ない。平均では四十二回と最も少ない。つまり、サービスが広く薄くなっています。

また、バスの遅れの実態を示したものが、図表9-6(同)です。約40%の路線で五分以上の遅れが常態化している。遅れの原因は、渋滞に加えてダイヤで一〜四分程度早めの時刻設定をしていることによりです。

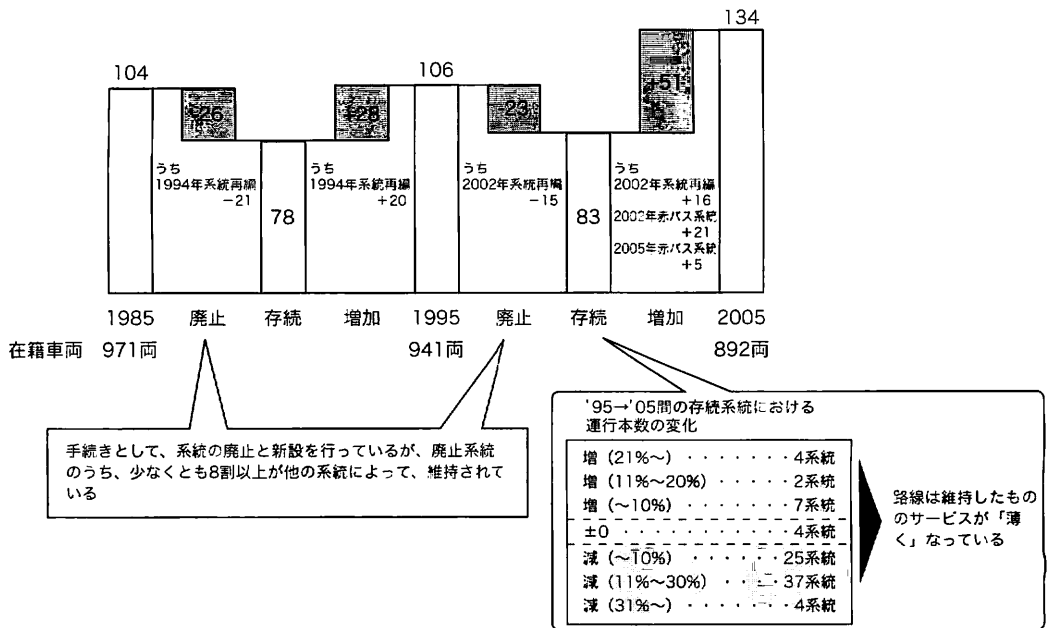
このような分析に基づき、サービス変更の具体的な選択肢を考えました(図表9-7(16頁))。これは、あくまで選択肢の例示でしかありませんが、例えば、終バスの延長をすると、二百四十便

図表9-3 利用・不利用の理由と改善の可能性 (単位：%)



資料：\*1 バス交通調査実績（1998年10月 大阪市交通局実施）  
資料：\*2 市バスに対する潜在需要調査及びその分析（2000年11月 大阪市交通局アンケートデータ）  
出典：バス事業市政改革本部調査報告

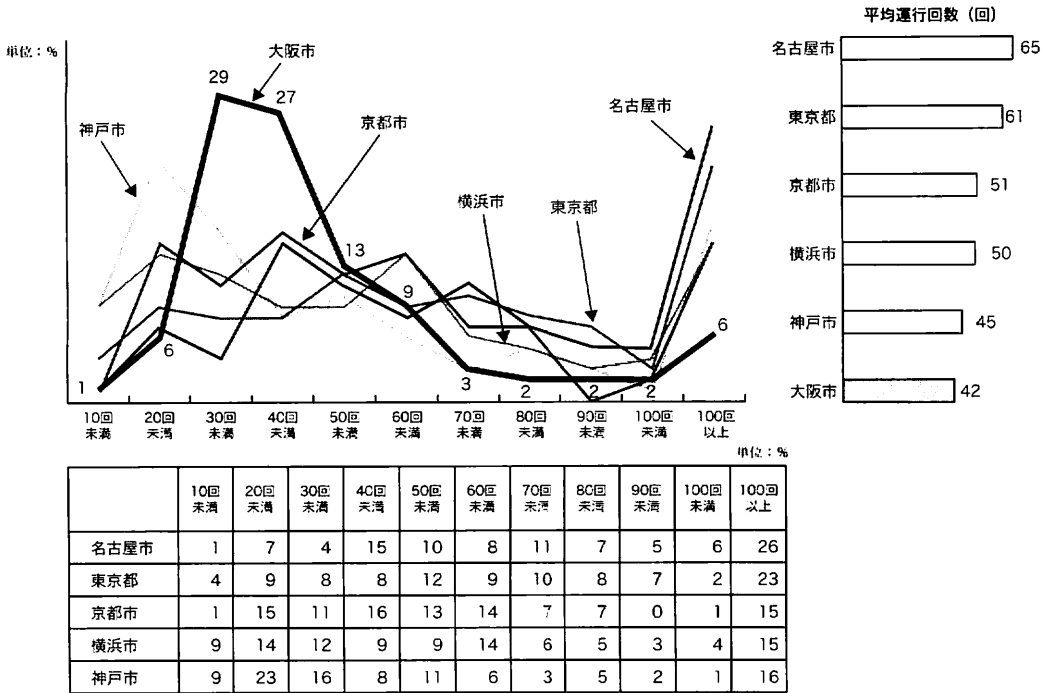
図表9-4 系統の増減 (単位：本(運行系統数))



\*起点、終点を定めてバス路線を連続して営業運行する経路

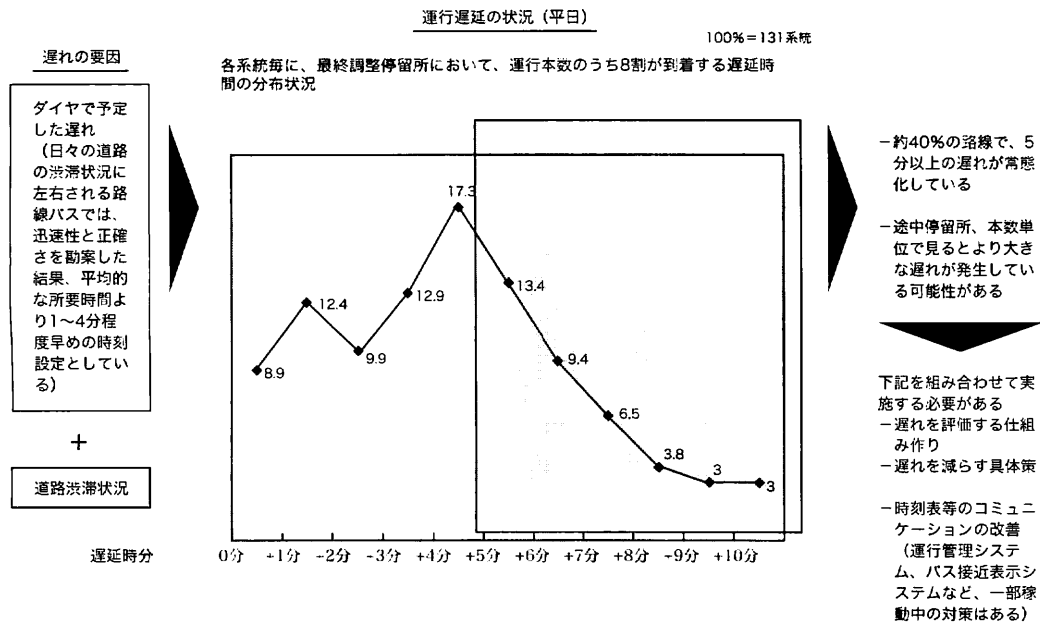
資料：大阪市交通局自動車部運輸課調査  
出典：バス事業市政改革本部調査報告

図表9-5 系統別の本数分布 (他都市との比較)



資料：大阪市交通局自動車部運輸課調査  
 出典：バス事業市政改革本部調査報告

図表9-6 遅れの実態 (2004.4.1~2005.5.31、単位: %)



資料：大阪市交通局自動車部運輸課調査  
 出典：バス事業市政改革本部調査報告

図表9-7 サービス変更の具体的なオプションの例

施策	設定	利用量見込み	収支見込み	その他の効果
終バスの延長	-利用量の上位1/2の路線で平日は終電接続まで遅らせる -240便の増加	-現在の終バスと同じ乗車密度と仮定すると +4100人/日	-収入は1億7千万円 -支出は4億7千万円 合計は-3億円	-昼間利用にもつながる可能性がある
特定路線の「多頻度運行シャトル」の周知	-100回以上運行している系統を選択してPRする	-100回以上運行している系統の乗車人員の1%増えると仮定すると +980人/日	-収入は3千9百万円 -支出は1千万円 (PR費用として) 合計は2千9百万円	
急行運転の拡大	-100回以上運行の系統で主要停留所だけ停車する便を設定する	-逸走する乗客も考慮し、100回以上運行している系統の乗車人員の1%増えると仮定すると +980人/日	-収入は3千9百万円 合計は3千9百万円	
沿線施設でのバスの接近案内	-バス運行状況を停留所付近での公共施設で表示する	-公共施設付近(総合医療センターを参考)の停留所において、1日の終日乗車人員の10%増えると仮定すると +50人/日	-増収見込みは3百万円 -設置費用は5百万円 合計は-2百万円	-インターネットを活用すれば、さらなるコストダウンにつながる

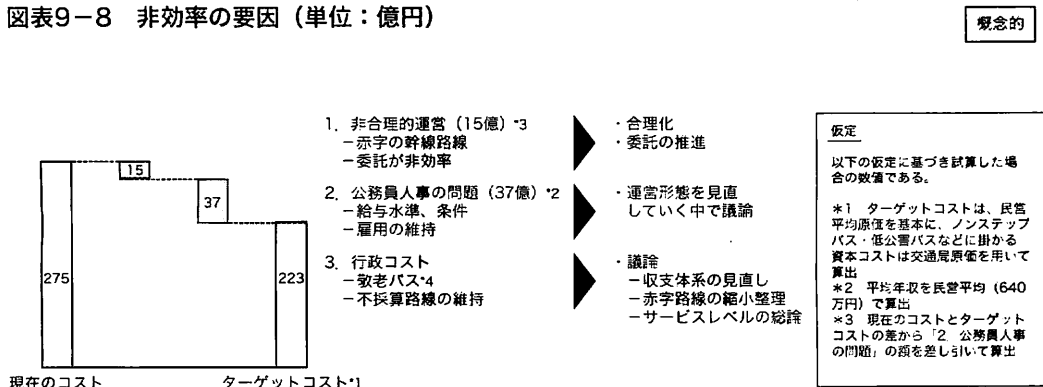
出典：バス事業市政改革本部調査報告

の増加で、四千百人の利用増が見込まれます。ただし、収支は三億円の持ち出しです。しかし、そのことで昼間の利用者増につながる可能性もあります。このように選択肢は多様でかつその効果も多面的にみていく必要があります。

**政策判断や福祉サービスのあり方の議論も必要**

次に効率化や財務改善について見ていきます。非効率の要因を概念的に整理したのが図表9-8です。現在のコスト二百七十五億円とベンチマークの対象として仮に想定した民営化した場合とのコストの差を概念的に整理しています。仮に民営化した場合のコストは、民営平均原価を基本に、ノンステップバス、低公害バスなどに掛かる資本コストは交通局原価を用いて算出し二百二十三億円としました。非効率は大まかに三つの要因に分かれます。一つ目は、赤字幹線路線の存在や、外部委託の非効率性といった運営の非合理によるものです。これには合理化、委託の推進などの打ち手があります。二つ目は、高い給与水準など公務員の人事制度に由来する要因です。これは、経営形態の見直しとあわせて議論する。三つ目は、敬老バスによる収入を前提としていることも一つの原因となつて不採算路線が維持されるといった要因です。これは営業キロや在籍車両数といった事業規模に反映されるもので、この要因も加味すればターゲットコストはさらに低くなる可能性がある

図表9-8 非効率の要因 (単位：億円)



\*4 敬老バスについては、本来、運営として収入するものを、福祉の観点から行政が負担しているが、繰入額の算定のための利用回数と、利用実態との乖離がありうる

出典：バス事業市政改革本部調査報告

ります。これについては政策判断と福祉サービスのあり方についての議論が避けて通れない。

次に、現在の管理委託の課題を整理したものが図表9-9です。まず監理団体(いわゆる外郭団体)に独占的に委託されており、複数事業者間の競争が起きない。受託側も交通局向けの業務が大半で経営努力を迫られない。また、経営目標が明確になりにくい。加えて、契約が随意契約という課題があります。要は、競争が無いためコスト削減に向けたインセンティブが十分に働かないのです。

#### (4) 今後の選択肢

ここでは、市バスの今後を考えていく上での選択肢を仮説的に示しています。

具体的な論点としては、第一に、営利企業体を基本としつつも、公共性をいかに付与するかです。第二に、受益と負担の関係をどうするか。そして、第三に、一般会計からの補助金の位置付けを明確にする必要があります。

また、経営形態については大きく三つの方向性が考えられます。一つ目は、委託を十分に進め、直営部門も抜本的な合理化を行う、改革型公営企業です。二つ目は株式会社化、三つ目は民間への移譲です。

図表9-10(8頁)でバス事業の進むべき方向を概念的に示しています。現状は収益性が低く市民の満足度も中くらのところですが、このまま

単に収益改善を図ろうとするとコストは下げられずともサービスも低下し、利用者が激減します。企業としては解散という方向になりそうです。そこでサービスの向上を目指しつつ、運営を効率化し、より高いレベルでのトレドオフ(同時に満足できない諸条件の間の取捨選択)を目指す必要があります。

こうしたことも勘案して次に収支改善、つまり赤字解消のシミュレーションを行いました。その結果が図表9-11(同)です。収益面では、乗車人員の自然減、地下鉄開業による影響等を織り込みます。また費用面では、管理委託を進め、労務コストも削減します。両方の努力が相まって収益も費用も共に二百二十億円

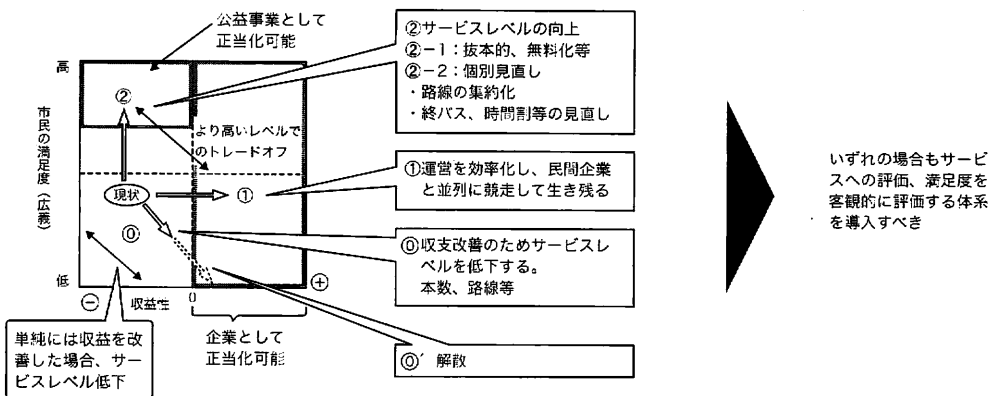
でバランスするというシミュレーションです。

図表9-9 現状の管理委託の課題

現状の問題点											
組織・競争	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 複数の事業者による競争が行われていない。</li> <li>- 厳密に区分した経理に基づいた経営体制がとられていない。</li> <li>- 交通局からの受託業務が大半であり、経営目標が明確になりにくい。</li> </ul>										
契約	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 随意契約(普通地方公共団体が任意に特定の相手方を選択して締結する契約方法)</li> </ul>										
コスト	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 03年の委託費に占める運行関係費用の算出の例 「01年の嘱託の人員費(単価)」×「従業員数」×1.10(経費)×1.02(一般管理費)*</li> <li>- 人員費のほか、経費、一般管理費等が必要になっている。</li> </ul>										
人員	<ul style="list-style-type: none"> <li>- これまで数百人の新規採用が行われてきた。</li> </ul> <table border="1"> <tr> <td>(2003年度末)</td> <td>派遣</td> <td>29名</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">運転手345名</td> <td>交通局定年退職者</td> <td>59名</td> </tr> <tr> <td>交通局嘱託職員からの転籍者</td> <td>127名</td> </tr> <tr> <td>嘱託(監理団体独自採用)</td> <td>130名</td> </tr> </table>	(2003年度末)	派遣	29名	運転手345名	交通局定年退職者	59名	交通局嘱託職員からの転籍者	127名	嘱託(監理団体独自採用)	130名
(2003年度末)	派遣	29名									
運転手345名	交通局定年退職者	59名									
	交通局嘱託職員からの転籍者	127名									
	嘱託(監理団体独自採用)	130名									
運用	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 例えば、委託対象となる不採算路線(コミュニティ系)を委託営業所に集約しているため、回送ロスが発生している。</li> </ul>										

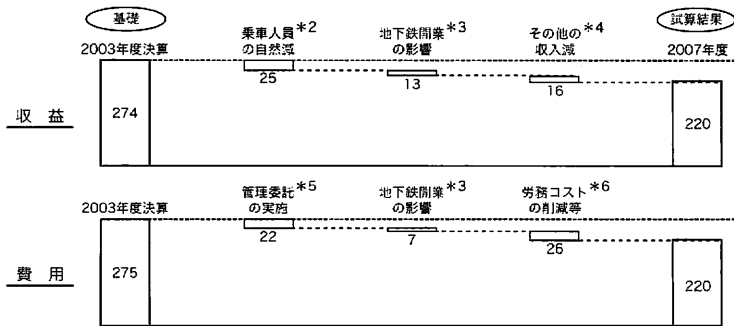
\* 大阪運輸振興(株)における人員費に対するその他費用の割合(03年度実績) 経費: 8.2% 一般管理費: 1.9%、従業員数(年間): 74,356(当初契約と実績で変更なし)

図表9-10 市バスサービスの目指す方向(概念図)



出典：バス事業市政改革本部調査報告

図表9-11 収支改善シミュレーション\*1 (単位：億円)



\*1 以下の仮定に基づき、試算した場合の数値である  
 \*2 2003年度の運輸収入の対前年度減少率(▲4.8%)から算出(地下鉄8号線開業後の2007年度を想定：4カ年相対)  
 \*3 2006年度予定の地下鉄8号線開業の影響を見込む  
 \*4 2004年度にこれまで交付されてきた基準外補助が一定整理されたため、影響額を見込んでいる(2005年度予算額)。また、管理委託の拡大による基準内補助(基礎年金拠出金に係る公的負担相当額等)の減額を見込む  
 \*5 事業規模の1/2まで管理委託を実施したと想定  
 \*6 管理委託を1/2まで実施後、残る1/2の労務コストの削減等  
 出典：バス事業市政改革本部調査報告

期限を決めて取り組み

最後に図表9-12でこれまでの分析を踏まえた今後の取り組みを大きく三つの観点からまとめました。一つ目はいずれにしても速やかな実施が必要な施策です。これは例えば管理委託の拡大による総人件費の抑制、現行制度内での人件費のさらなる抑制、利用者拡大に向けた施策の検討、資産の有効活用といった施策です。二つ目が路線の再構築、あるいは価格体系をどう変えていくかという話。これは当然市民等との合意形成が必要で、三つ目が経営形態の見直しです。これらの今後の検討スケジュールが図表9-13です。

おわりに

最後になりましたが、○五年の九月末に大阪市のバス事業についての報告書が出ました。その後は、交通局で経営形態の検討作業が始まりました。そして○七年度中には地下鉄も含めた経営形態の見直し方針を固める予定です。以上が大阪市バス事業についての経営分析の報告です。(報告書の全文はwww.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaitaku/kaiken/shiryo/pdf/jigyos20051006/a-63.pdfを参照)

次回からは大阪市役所のアセットマネジメントについての経営分析を紹介する。

図表9-12 今後の取り組み

①速やかに実施すべき施策：今回明らかになった課題の解決のため、いずれにせよ実施が必要な施策であり、具体化に向けて即時の作業開始が必要

- 管理委託の拡大による総人件費の抑制
  - ・直営8車庫のうち、さらに2車庫を委託し、平成19年度期首には、11車庫中5車庫が委託化を完了
- 回送ロスの解消
  - ・委託車庫の拡大に伴う担当系統の整理
- 安全性向上のための全体プラン策定
- 路線網の見直し
  - ・鉄道整備に伴うネットワークの見直し
- 現行制度内での人件費の更なる抑制
  - ・各種手当の見直し等
- 利用者拡大に向けた施策の検討
  - ・「定額制」等の新たなチケット制度
  - ・「たみに利用する」利用者の利便性向上
- 付帯収入等の確保
  - ・広告の増収
- 資産の有効活用
  - ・資産売却や車庫のリースバックなどの資産活用
  - の検討
- 職員の給与水準の見直し

②市民等との合意形成が必要な施策：様々な利害、考え方の調整が必要だが、経営上の猶予はなく、出来る限り短期間での検討、合意形成が必要

- 不採算路線の廃止
- サービス水準の全般的な見直し
- 価格体系の改革
  - (さらに利用しやすい料金制度への変更：定期や割引制度拡充による値下げ等)

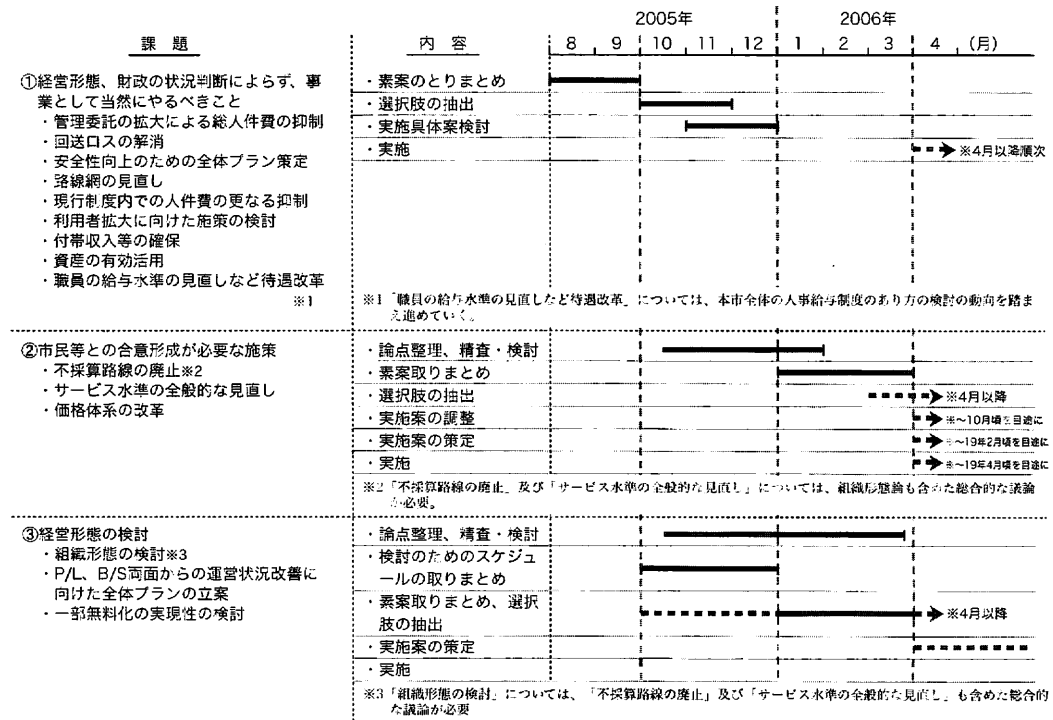
③経営形態の検討

- 組織形態の検討
- P/L(損益計算書)、B/S(バランスシート)両面からの経営状況改善に向けた全体プランの立案
- 一部無料化の実現性の検討

(注) いずれも期限を切り、責任体制を明確にして進める必要がある。

出典：バス事業市政改革本部調査報告

図表9-13 今後の進め方



出典：バス事業市政改革本部調査報告