

# 横浜市営バス事業のあり方に関する答申

平成 16 年 1 月 22 日

横浜市市営交通事業あり方検討委員会

# 目 次

## 横浜市営バス事業のあり方に関する答申

はじめに	1
1．委員会の基本的な考え方	2
2．市営バス事業経営の現状と問題点	2
3．横浜市営バス事業改革のシナリオ	4
4．改革実現に向けて	7

## 参考資料

1．横浜市営バス事業の概要	8
2．自動車事業営業成績の推移	9
3．交通機関別輸送分担率	10
4．横浜市内乗合バス利用者数の推移	10
5．実車走行1キロあたり運送費	11
6．市営バス路線の収支状況	11
7．市営バス事業の収支推計結果	12
8．最寄り駅まで15分の交通体系整備	13
9．検討経過	14
10．委員名簿	15

## はじめに

横浜市市営交通事業あり方検討委員会（以下「委員会」という）は、市営交通事業（市営地下鉄事業と市営バス事業）が今後担っていくべき役割や経営上の課題とその対策を踏まえた望ましい経営等について検討を行うことを目的として、昨年3月に市長の諮問を受け設置された。昨年9月に、市営地下鉄事業のあり方について答申（「横浜市営地下鉄事業のあり方に関する答申」）をして以降、引き続き本日に至るまで5回の委員会を開催し、市営バス事業について議論を重ねてきた。本日、諮問を受けた市営交通事業のうち市営バス事業について、そのあるべき姿を答申する。

市営バスは、市民に身近な公共交通機関として市民生活や経済活動を支えるとともに、高齢者や障害者などの移動の円滑化や市内観光の活性化などにも貢献してきた。これまでの改善努力により平成13年度に引き続き平成14年度も経常利益を計上するなど、全国の公営バスのなかでは経営改善が進んでいるものの、営業損失からは抜け出せず、事業運営にあたって一般会計からの補助金を充てる状況が続いている。

これまでの右肩上がりの経済環境であれば、市等の補助を受ける現行の枠組みを維持したまま市営バス事業を継続することが可能であったかもしれない。しかし、乗合バス事業の規制緩和に伴い、公営バスにおいても民営バスと同一の競争環境下での事業展開が求められているとともに、市も非常に厳しい財政状況に直面していることから、これまでと同じように一般会計からの補助金に依存した経営を続けることはできない。

このような危機意識のもと、当委員会は、市営バス事業について、現行の枠組みにとらわれない抜本的な経営改革が必要であるとの認識に至った。今、市営バス事業に求められるのは、市場原理に基づく競争環境の下で、市民により良いバス・サービスを提供できる、新しいバス事業運営体制への転換である。

以下において、当委員会が議論の上、とりまとめた市営バス事業のあり方について提言する。この提言は、市営バス事業の経営改革に対する当委員会としてのエールである。

市営バスは、横浜市民に支えられ維持されている事業であり、改革の実施にあたっては、市民の理解と協力が不可欠である。市および市営交通事業に携わる職員は、提言の意図する改革の意義を十分に理解され、実施にあたっての諸問題に勇気をもって立ち向かっていただきたい。

## 1．委員会の基本的な考え方

横浜市は、350万人を超える人口を擁しており、また、1日当たり約90万人のバス利用者があるなど、交通機関別輸送分担率を見ると、他都市と比べてバス・サービスに対する需要が高い。なかでも、市域の50%ものシェアを有する市営バスは、横浜市中心部の比較的人口密度の高い営業エリアを抱え、横浜市内を運行する民営バス会社（市内民営バス会社）<sup>1</sup>と比較して非常に恵まれた事業環境にある。

一方、横浜市の都市形成は、昭和30年代後半からの高度経済成長期における急激な人口増加に対して、都市計画の対応が十分なされないまま急速に都市化が進んだため、市街地が虫食的に拡大した地区も多く、市の交通政策に歪みが生じている。このような状況下で、バス事業として採算性を確保しにくい人口密度の低いエリアが点在することとなり、こうした地区の住民の重要な交通手段としてバス路線の整備が求められてきたことから、市営バス事業に過度の負担が強いられてきた面は否めない。

また、不透明な景気動向や少子化に伴う人口減少等を背景として、横浜市の税収も減少傾向にあり、財政状態は今後さらに厳しさを増すことが予想される。このような状況のなか、市営バス事業は、これまで通り補助金に依存した事業運営を継続することは許される環境にない。

このような厳しい経営環境にありながらも、バスは市民に最も身近な公共交通機関として市民生活を支えてきており、今後も、市民の交通利便性向上や急速に進展する高齢化への対応、また観光などの産業政策面等から、重要な役割を担っていくものと考えられる。

当委員会としては、これらの現状認識のもと、市民の足としてバス・サービスの利便向上に引き続き努めながらも、補助金に頼らない、独立採算で持続可能な経営を実現できる今後の市営バス事業のあり方を、以下に提言する。

## 2．市営バス事業経営の現状と問題点

### （1）補助金に依存した経営

交通局が策定した「市営交通中期事業運営計画（平成12～15年度）」では、「平成15年度の純損益の均衡」という収支改善目標を掲げ、様々な増収策や経費節減策を実施してきた。その結果、目標に対して2年前倒しとなる平成13年度には4億円、14年度は14億円の経常利益を計上し、他都市の市営バスと比較して順調な経営成績を上げていると言える。しかし、営業損失から抜け出すまでには至っておらず、毎年一般会計から40億円程度の補助金を充てる状態が続いている。

また、平成13年度以降の経常利益によって、それまでの累積欠損金の縮小を進めているものの、依然として、38億円の累積欠損金（平成14年度末）を抱えている。

<sup>1</sup> 東急バス、小田急バス、川崎鶴見臨港バス、京浜急行電鉄、神奈川中央交通、相模鉄道、江ノ島電鉄の7社

横浜市が試算した今後10年の収支推計結果では、現状の収支構造のままさらなる経営改善を行わない場合、営業損失が継続し、一般会計からの補助金に依存した経営から脱却できないことが提示されている<sup>2</sup>。

しかし、市の財政状態は逼迫しており、補助金に依存した事業運営は終焉を迎えている。市営バス事業といえども、これまでのように運営費補助に頼ることなく、自立した事業運営を行わなければならない時期にきていると、当委員会は考える。

横浜の市営バスは、市中心部の交通混雑や、高齢者などの移動の負担となる丘陵地が多いことなど地理的条件による問題は抱えているものの、主要な営業エリアが都心部を中心に展開されており、1日当たり平均乗車人員も平成14年度47万人と非常に多くの利用者によって支えられている。

このような市営バスの恵まれた営業基盤を考えると、バス事業の公益性を勘案しても、民営バス並みのコストダウンを図ることにより、黒字基調の経営が可能であり、一般会計からの補助金に頼らない事業運営が十分に行えるものと当委員会は確信している。

## (2) 不十分な経営効率化

バス事業は、労働集約型の事業であるが、民営事業者が人件費の削減を進めるなかで、市営バスの人件費を含めた運送コストは、市内民営バス会社7社平均と比べて2割以上高くなっている<sup>3</sup>。

市営バスにおいても、業務の見直しや嘱託職員の導入などにより人件費の削減を進めているものの、最大の問題は、経費の80%という人件費率<sup>4</sup>の高さである。これは、年功序列の賃金制度、民営と比べて高い給与水準によって生じている。また、恒常的な欠員状態等により超過勤務で対応せざるを得ないため、高給与の職員が生じている。これらの問題は、人事制度、勤務制度、賃金制度の基本的な改革がなされていないことに起因する。この問題をどのように解決するかが、今後の経営形態を考える上での重要な判断要素となる。

また、厳しい収支状況にありながら、営業路線の7割を占める赤字路線に対して抜本的な改善への取り組みが不十分であり、民間企業であれば当然取り組んでいるはずの路線再編の諸施策が十分に講じられていない。

これらの背景として、曖昧な経営責任等、「公営」という経営形態が経営の効率化を制約している面は否めない。

## (3) バス事業改革の潮流

そもそも、「民間で出来るものは民間に」という考えに則って市政を舵取りするならば、

<sup>2</sup> 参考資料7「市営バス事業の収支推計結果」参照。

<sup>3</sup> 参考資料5「実車走行キロあたり運送費」参照。

<sup>4</sup> 参考資料2「自動車事業営業成績の推移」参照。

本来採算を見込めるエリアでのバス事業を、すべて市が直轄で運営することに明白な意義を見出しにくい。

他都市の公営バス事業は、自治体が直轄で運営する方式から、民間譲渡、民間委託等により民の力を活用する方向へ変わりつつある。都市により環境は異なるとはいえ、自治体が直轄でバス・サービスを提供するという考え方から、民の力を活用しながらより良いサービスを追及していくという考え方、さらには、民間事業者が撤退した路線の補完的な維持などへ、バス事業のあり方を見直すべき時期に来ているのではないかと考える。

### 3．横浜市営バス事業改革のシナリオ

#### (1) 喫緊に取り組むべき課題

##### バス・ネットワークの整理・再編

喫緊に取り組むべき第一の課題として、「バス・ネットワークの整理・再編」がある。

横浜市では、「最寄り駅まで15分」構想により交通体系の整備を進めているが、既に15分交通体系エリアは人口比で83%が達成<sup>5</sup>されており、ほとんどのエリアがカバーされている。今後は、バスのみならず鉄道などの公共交通機関や道路、駅前広場などの都市交通基盤などが相互に連携した、合理的で市民にとって最適の交通ネットワークの構築に努めるべきである。

一方、高齢化の進展や、横浜の地形的特性などを考えると、バスの担う役割は今後とも重要なものがあると考えられる。そこで市は、観光などの産業政策面も含め、交通政策全般におけるバス交通の位置付けや、そのサービスのあり方等について考え方を取りまとめる必要がある。

これらを踏まえて、現在の市営バスの路線については、極力スリム化・効率化を進めるとともに、市民にとって利便性の高いバス・ネットワークを再構築すべきである。

本来バス路線は、鉄道と比べて路線の再編を迅速に行えるものであるが、市営バス路線には民営バスや鉄道と競合している非効率な路線が多く存在している。

具体的には、「民営バスと重複する路線」については、複数事業者で運行する必然性は見出せないため、関係する事業者と十分に調整を図り、バス・ネットワークを維持しながら、市営バスとしては撤退・縮小する方向で見直すべきである。

また、「鉄道と並行する路線」については、原則として撤退する方向で見直すべきである。

なお、採算が見込みづらい「市民生活にとって欠かすことの出来ない路線」については、その意義、経済性、必要性等、総合的な観点から抜本的な見直しを行い、適切な維持方策や他の交通機関による代替サービスなどを講じることにより、横浜市として必要不可欠な路線に限定すべきである。その上で、「市民生活にとって欠かすことの出来ない路線」につ

<sup>5</sup> 参考資料8「最寄り駅まで15分の交通体系整備」参照。

いては、市営バス事業に過度な負担を強いることのないよう、責任と負担を明確にすべきである。

さらに、上記以外の路線についても、路線の必要性を再検討すると同時に、ニーズに応じた対応策を講じることにより、市民に必要な交通サービスを最も効率的に提供できるバス・ネットワークを整備すべきである。

以上のバス・ネットワークの整理・再編と合わせ、利用実態に見合った運行ダイヤに見直す必要がある。

また、横浜は観光都市として高いポテンシャルを有しており、観光に対して積極的に取り組むべきと考える。これを下支えするために「観光路線」を充実させる必要があるが、交通事業者に単に任せるのではなく、横浜市、観光振興団体、観光施設等が応分の負担と全面的なバックアップのもとに整備を進めていくべきである。

### コストダウンの推進

喫緊に取り組むべき第二の課題として、人件費を中心とした「コスト構造の抜本的な改革」がある。

市営バス事業は、人件費率が約80%と非常に高くなっており、慢性的な要員不足を補うため、超過勤務に依存する傾向が強い。

この解決のために、人事制度や、賃金体系及び水準、勤務制度の民間並みの抜本的見直しを行うとともに、嘱託職員を積極的に活用することにより、人件費の大幅な抑制を目指すべきである。また、前述したバス・ネットワークを徹底して見直すことによって、欠員問題も解決の糸口を見出す。これにより、超過勤務抑制、人件費低減を図る。

次に、契約方式の見直しによる軽油調達コストの削減や、業務のIT化による事務経費の削減、設備投資額の見直しなど、人件費だけでなく運営費全体のコストダウンにも積極的に取り組むべきである。

これらの施策を実施することにより、補助金に依存しない経営を實踐でき、財務体質の強化を実現することが可能となる。

### 収入確保と増収策の推進

上記施策のほか、新規需要の開拓や利便性向上により、乗車料収入を安定的に確保していく必要がある。

さらに、営業所や折り返し場の敷地等の資産を有効に活用した増収施策に取り組むことも重要である。

併せて、未利用地等遊休資産の売却等により、資産のスリム化に努める必要がある。

## (2) 新たな経営形態への移行

自主自立の独立した企業体となるにあたり市財政の支援が必要な地下鉄事業と異なり、本来採算が見込めるバス事業に、市が関与する意義は希薄である。横浜市の市営バス事業には、補助金に頼ることなく、自己責任のもとでの経営が可能な潜在力があるものと、当委員会は考える。そして、その潜在力を最大限活用するためには、より経営の自由度の高い「民営」へ移行することが望ましい。

「民営」形態への移行に際しては、新たな雇用関係、新たな人事・賃金制度を構築することが必要である。これによって、職員一人ひとりの創意工夫や増収活動等によって安定した経営基盤を確立するとともに、自主的な経営努力が報われる働きがいのある職場環境を実現することができるものと確信している。

具体的な経営形態としては、一括または複数エリアに分割しての「民間譲渡」、 「完全民営化」(新会社を設立し株式売却) という方式が考えられる。

の「民間譲渡」方式は、民間企業による効率的なサービスの提供や、事業資産の譲渡による市財政に対するプラス効果も期待できる。但し、職員の雇用関係は相当な影響を受けるものと推察される。

の「完全民営化」方式は、自主自立で経営責任の明確な経営が実践でき、株式売却による市財政に対するプラス効果も期待できる。なお、職員の雇用については、身分や労働条件の変更等が生じることも想定され、需給関係によっては十分な雇用が保障されない場合もありうる。しかし、横浜市のバス事業が黒字経営の可能な市場を有し、経営の自由度も高いことから、従業員の努力が十分に報われる経営形態であると考えられる。

当委員会は、市民サービスへの効果、雇用への影響、市財政に対する効果等を勘案し、「完全民営化」方式を提言する。

「完全民営化」にあたっては、雇用問題、法制面での制約もあることから、まずは公営企業での抜本的な改革を進める。その上で、市の出資する株式会社にバス事業を承継し、安定的・持続的な黒字経営を目指し、できるだけ早期に市が保有する株式を民間等に売却することにより、最終的に「完全民営化」を実現すべきである。

なお、新事業体の経営者、従業員の経営に対する責任を強く意識させるために、MBO<sup>6</sup>あるいはEBO<sup>7</sup>のように、株式の一部を経営者、従業員に保有させる手法も検討すべきである。

これらの枠組みを整備するにあたって、経営形態の移行過程における諸々の課題に対しては先駆的な取り組みが求められる。そのため、市民の理解を得つつ、合理的な検討を加えた上で、具体的なビジョンを平成16年度末までに策定し、平成19年度末までにビジョンを実施すべきである。

公益に配慮しつつ効率性を追求する、新しいバス事業運営体制を構築することが、横浜

<sup>6</sup> Management buyout の略。経営陣らによる企業買収。

<sup>7</sup> Employee buyout の略。経営陣に属さない一般の従業員による企業買収。



市民にとって、最も望ましいバス・サービスのあり方であると、当委員会は考える。

#### 4．改革実現に向けて

当委員会は、市営バス事業は今のままでも十分に自立した経営を實踐できるだけの環境にあるものの、補助金依存体質から脱却し、市民により良いバス・サービスを提供し続けるために、「完全民営化」という方策を提言した。

この改革には、現行規制の撤廃や条例の改正等の数多くの措置が必要であり、市および職員一人ひとりの抜本的な意識改革と改革遂行の強い決意とともに、利用者の理解をはじめ多方面の多大な支援と横浜市民の協力によってはじめて成し遂げられるものである。本答申に掲げた当委員会の意図する改革の意義を十分に理解され、最大限のご協力をいただくとともに、横浜市民とバス利用者にとって最善の判断をされることを期待する。

- 以上 -

## 参考資料

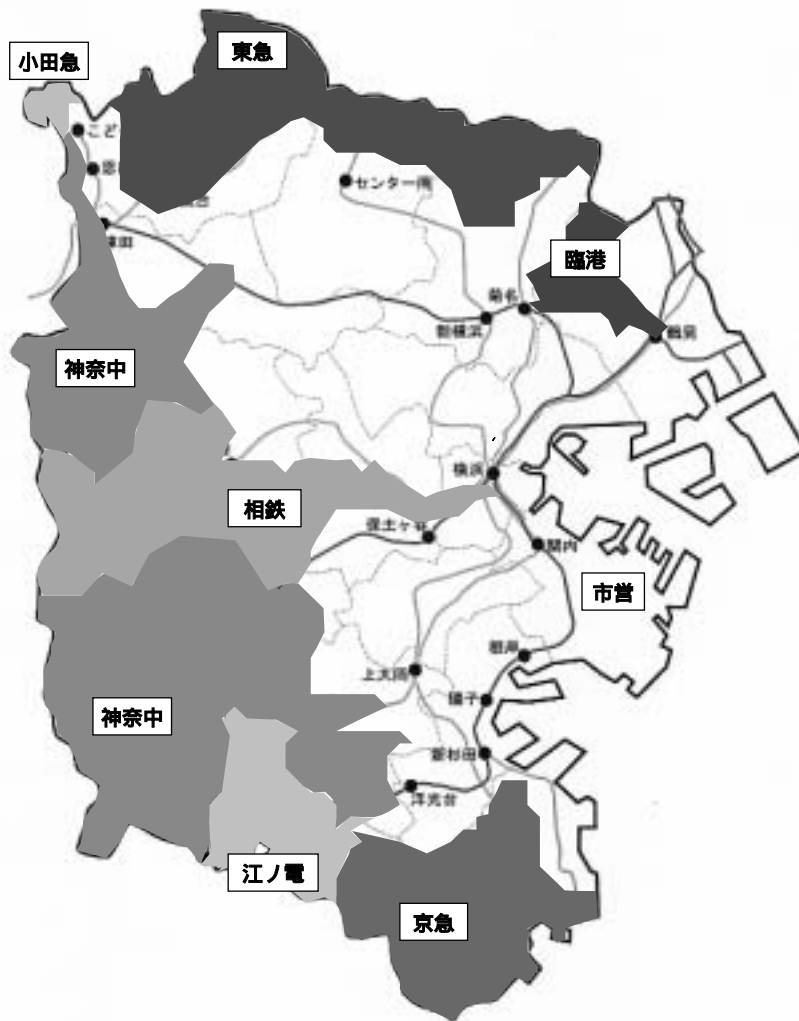
### 1. 横浜市営バス事業の概要

事業開始：昭和3年11月

業務量（平成14年度）

区分	一般乗合	市内遊覧	特定	貸切	合計
在籍車両数（両）	1,002	3	17	1	1,023
走行キロ（km/日）	112,198	141	542	57	112,938
乗車人員（人/日）	471,114	65	462	60	471,701

横浜市内のバス事業エリア(イメージ図)



横浜市内の乗合バスは、市営バスと民営7事業者が運行しており、市営バスは市の中心部を主な営業エリアとしながら、市域で約50%のシェアを有しています。

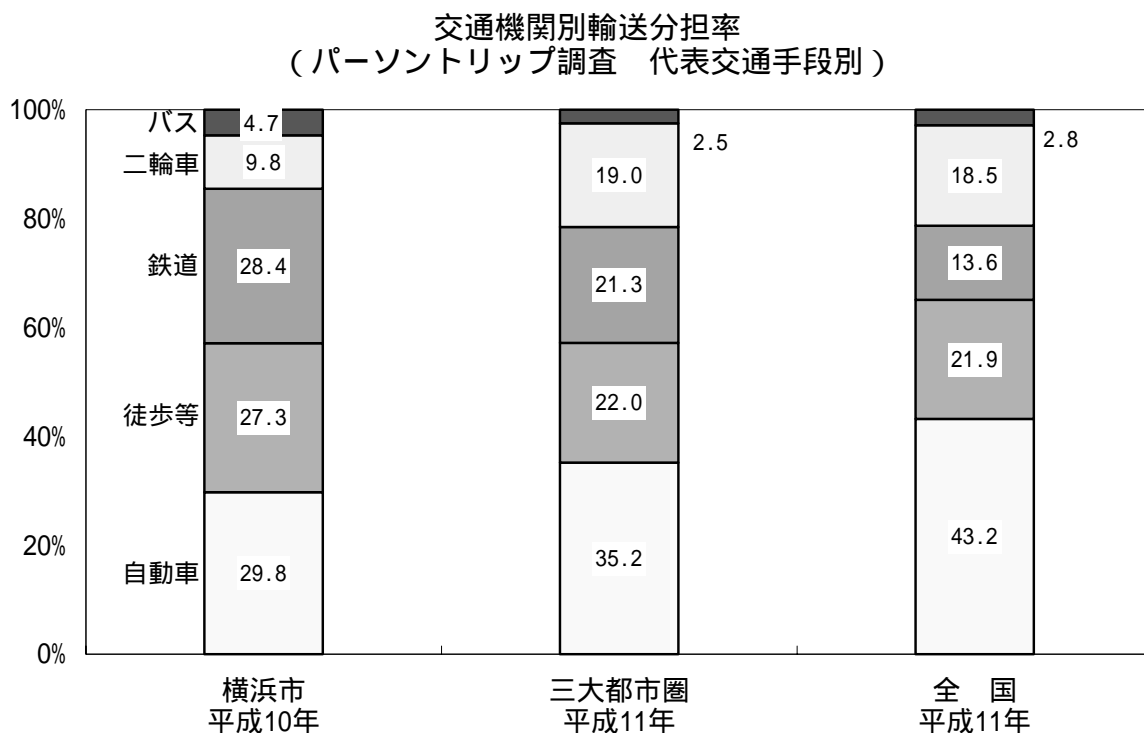
2. 自動車事業営業成績の推移

(金額単位：百万円)

区 分		10年度決算	11年度決算	12年度決算	13年度決算	14年度決算
営業キロ		km 551.265	559.895	559.685	561.295	566.305
(一般乗合) 在籍車両数		両 (1,008) 1,032	(1,012) 1,033	(997) 1,018	(1,001) 1,022	(1,002) 1,023
(うち1日あたり特別乗車券人員) 1日あたり乗車人員		人 (120,770) 465,659	(129,065) 465,187	(139,840) 462,100	(151,320) 465,660	(159,244) 471,701
営業収益	(うち特別乗車券) 乗車料収入	百万円 (6,861) 28,082	(7,282) 27,909	(7,860) 27,527	(8,503) 27,654	(8,926) 27,838
	広告料収入等	506	480	455	478	462
	小 計	28,588	28,389	27,982	28,132	28,300
	営業費用	人件費	26,331	26,404	24,529	25,790
	経費等	3,959	3,974	4,182	4,185	4,119
	減価償却費等	2,391	2,643	2,481	2,146	1,868
	小 計	32,681	33,021	31,192	32,121	30,539
営業損益		4,093	4,632	3,210	3,989	2,239
営業外収益	一般会計補助金	3,439	3,898	3,962	4,598	3,718
	その他収入	77	80	81	53	143
	小 計	3,516	3,978	4,043	4,651	3,861
営業外費用	繰延勘定 支払利息等	319	282	254	239	189
	小 計	319	282	904	239	189
	営業外差引	3,197	3,696	3,139	4,412	3,672
経常収入		32,104	32,367	32,025	32,783	32,161
経常支出		33,000	33,303	32,096	32,360	30,728
経常損益		896	936	71	423	1,433
累積利益欠損金		4,711	5,647	5,718	5,295	3,862
企業債残高		8,293	8,126	7,615	6,962	6,119

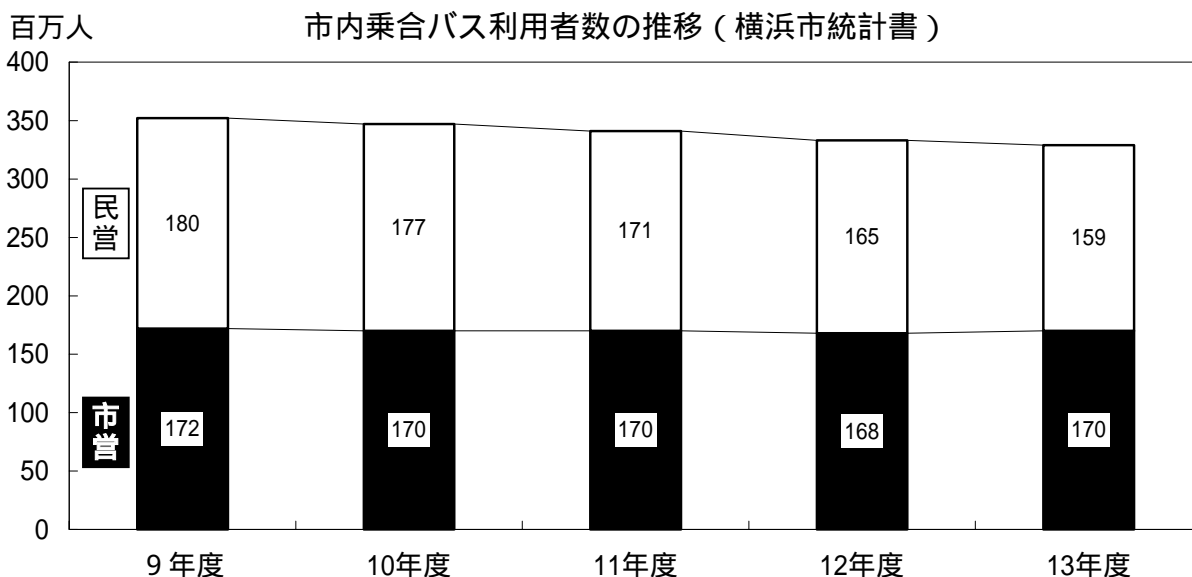
### 3 交通機関別輸送分担率

< 第 8 回委員会 説明資料 p.1 >



### 4 横浜市内乗合バス利用者数の推移

< 第 8 回委員会 説明資料 p.2 >

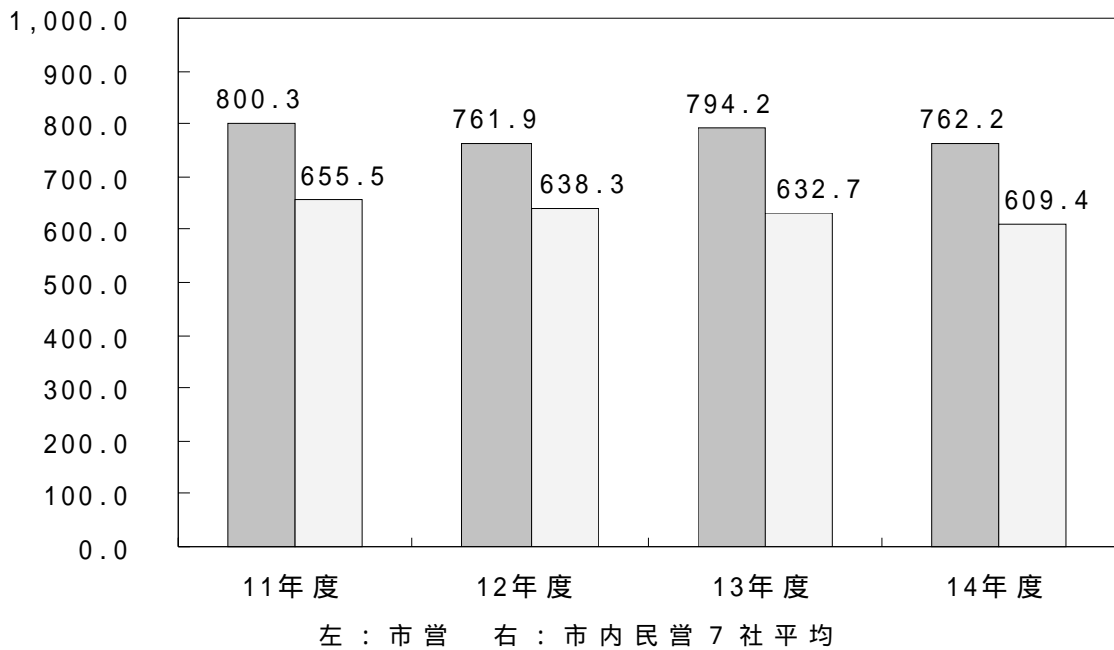


5 実車走行キロあたり運送費

< 第 8 回委員会 説明資料 p.2 >

単位：円

実車走行 1 キロあたり運送費



6 市営バス路線の収支状況

< 第 11 回委員会 参考資料 p.1 >

営業係数の区分ごとにみた路線収支 (平成 14 年度)

営業係数の区分	路線数 (本)	構成比	営業収益 (千円)	営業費用 (千円)	差引損益 (千円)	営業係数
～ 50	15	3.1%	344,283	134,074	210,209	38.9
50 ～ 100	134	27.3%	14,961,164	12,414,783	2,546,381	83.0
100 ～ 150	148	30.2%	9,394,794	11,122,630	-1,727,836	118.4
150 ～ 200	78	15.9%	2,359,652	3,915,233	-1,555,581	165.9
200 ～ 250	34	6.9%	537,556	1,196,558	-659,002	222.6
250 ～ 300	20	4.1%	147,799	405,759	-257,960	274.5
300 ～	61	12.4%	266,448	1,055,318	-788,870	396.1
合計	490	100.0%	28,011,696	30,244,355	-2,232,659	108.0

7 市営バス事業の収支推計結果

< 第 10 回委員会 説明資料 p.1-2 >

( 1 ) 収支算定の基本前提条件

区分	条件
収支算定期間	5 ~ 1 0 年程度
乗車人員	現行の路線に基づく乗車人員（定期・定期外）をベースとして、最近 1 年間(H14.8~H15.7)の対前年同期減少率 0.57%で見込む
運賃改定、ペア・物騰	見込まない
建設改良費	バス車両の更新のほか、平成 20 年度までに運行改善システム及び釣り銭機の更新、ICカード乗車券の導入などを見込む

( 2 ) 現状ベースでの収支推計条件

区分	条件
人件費	退職金は見込額を算定、その他の人件費は 14 年度決算額と同額
その他経費	環境対策に係る一部経費を除いて、14 年度決算額と同額
一般会計補助金	法令・任意とも現行制度が継続されるものとする

( 3 ) 現状ベースでの収支推計結果（単位：億円）

区分	14年度決算	20年度見込	25年度見込	備考
営業損益	22.4	43.4	17.9	法令・任意とも補助金なし
営業損益 + 法令補助	14.1	37.8	13.8	法令補助金を含む
経常損益	14.3	9.9	11.1	法令・任意とも補助金を含む
N P V 試算結果	61.2	243.0	317.5	営業 C F に法令補助金を含む

< N P V 試算条件 >

初期投資：14 年度末自動車事業企業債残高(61.2 億円)を想定

追加投資：建設改良費(バス車両購入費等)を想定

割引率：3%

基礎年金公的負担補助金などの法令補助金は営業 C F に含めて試算(任意補助金は含まない)

1) 20 年度の収支悪化要因

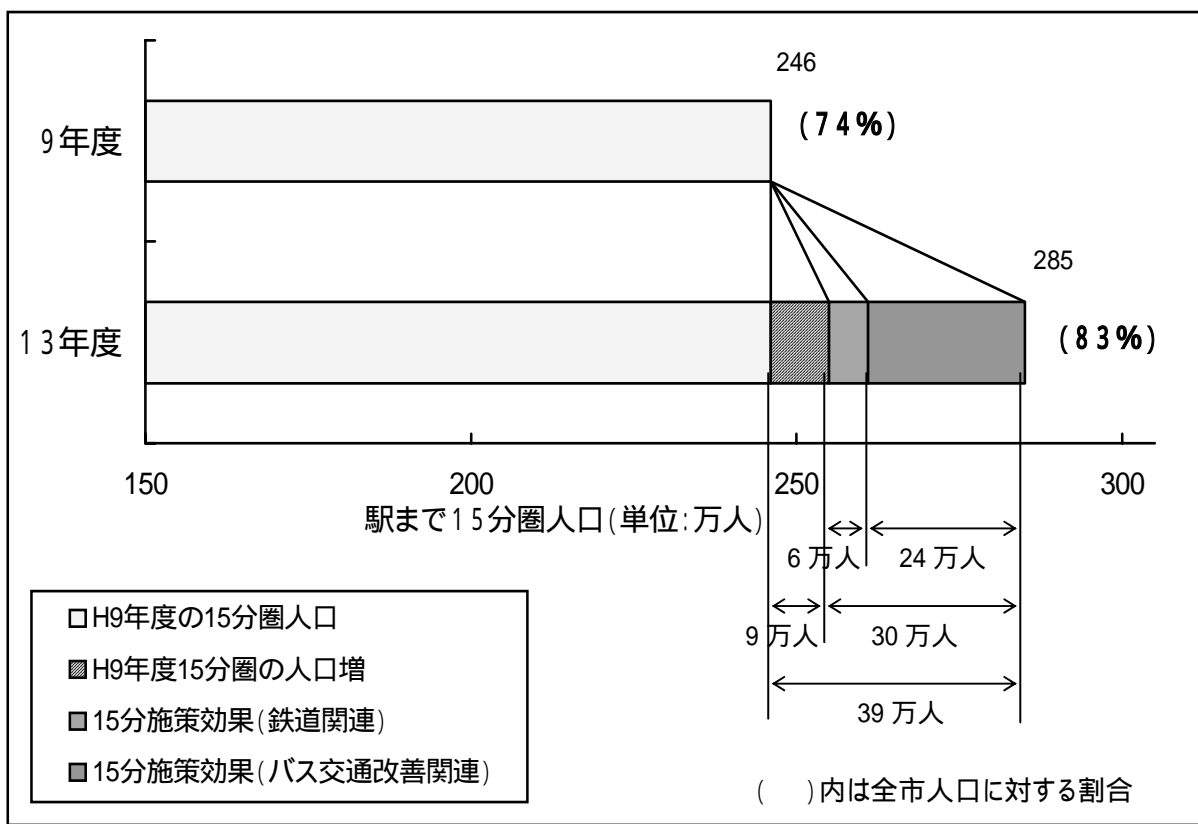
乗車料収入の減少

運行改善システム・釣り銭機更新等に伴う減価償却費の増加

2) 一般会計補助金額（単位：億円）

区分	14年度決算	20年度見込	25年度見込	備考
法令補助金	8.3	5.6	4.1	基礎年金公的負担補助金など
任意補助金	28.9	28.8	25.5	資本費緩和補助金など
合計	37.2	34.4	29.6	

「駅まで15分圏」人口の推移（H9年度～H13年度）



横浜市では、市内のほとんどの地域で最寄り駅まで15分で到達できる交通体系の整備を目指しています。平成13年度現在で、その達成エリアは、人口ベースで上図のとおり83%となり、バス交通の改善による効果が大きく出ています。

## 9 . 検討経過

第 1 回 (平成 15 年 3 月 13 日)	横浜市の財政状況、地下鉄経営の現状、市営バス経営の現状等について意見交換
第 2 回 (平成 15 年 4 月 25 日)	現場視察 (市営バス、市営地下鉄、4 号線工事現場)
第 3 回 (平成 15 年 5 月 22 日)	生産性比較、コスト削減と増収の取り組み、長期収支算定にあたってのその他の前提条件等について意見交換
第 4 回 (平成 15 年 6 月 19 日)	1・3 号線の長期収支推計、4 号線の前提条件、市営地下鉄の役割等について意見交換
第 5 回 (平成 15 年 7 月 16 日)	交通局企業努力の取組、1・3 号線の修繕費、4 号線の総事業費、地下鉄の整備効果、長期収支推計等について意見交換
第 6 回 (平成 15 年 8 月 20 日)	横浜市営地下鉄事業のあり方に関する答申骨子案について意見交換
第 7 回 (平成 15 年 9 月 3 日)	横浜市営地下鉄事業のあり方に関する答申案について意見交換
第 8 回 (平成 15 年 9 月 29 日)	横浜市内バス交通の状況、市営バスの現状、市内乗合バス事業者の生産性等について意見交換
第 9 回 (平成 15 年 10 月 31 日)	公共交通におけるバスのあり方、市営バス事業の意義等について意見交換
第 10 回 (平成 15 年 11 月 27 日)	市営バスの今後の事業見通しについて意見交換
第 11 回 (平成 15 年 12 月 22 日)	「横浜市営バスのあり方について(骨子案)」について意見交換
第 12 回 (平成 16 年 1 月 22 日)	横浜市営バス事業のあり方に関する答申案について意見交換



10. 横浜市市営交通事業あり方検討委員会 委員名簿

(敬称略、順不同)

座長	松田 昌士	東日本旅客鉄道株式会社 取締役 会長、 (財)横浜観光コンベンション・ビューロー理事長
	岡田 清	成城大学名誉教授
	小野 敏幸	監査法人トーマツ 横浜事務所長
	小林 重敬	横浜国立大学大学院教授、 横浜市事業再評価審査委員会委員長
	野田 由美子	プライスウォーターハウスクーパース・フィナンシャル・ アドバイザリー・サービス株式会社 パートナー
協力委員	川手 昭二	筑波大学名誉教授