

市営バス事業の新たな経営形態に向けたビジョン

～市営バス事業の望ましい経営と新たな経営形態に向けた工程について～

平成17年5月

横浜市

本ビジョンは、横浜市市営交通事業あり方検討委員会から示された「横浜市営バス事業のあり方に関する答申」(平成16年1月。以下「答申」という。)を踏まえ、市営バス事業の新たな経営形態に向けた基本的な道筋を示すものです。

答申では、市営バス事業改革のシナリオとして、喫緊に取り組むべき課題とともに、望ましい経営の姿は、補助金に頼ることなく、自己責任のもとで経営が可能な自主自立の経営であり、経営形態については、経営の自由度が高く、自主自立の経営を継続させていく上で最も望ましい事業方式として、「完全民営化」が提言されています。

この答申を受け、交通局では、「市営交通経営改革プラン」を策定し、自主自立の経営の実現に向け改革に取り組んでおり、着手して約1年が経過する中で徐々にその成果が現われつつあります。

また、今後本市において高齢化が進展し、地域によっては人口減少が見込まれる中、バス事業の経営環境は厳しさを増すことが予想されており、その中で「市民の足」をいかに確保していくかが大きな課題となっています。

これらを踏まえて、本ビジョンでは、3つの経営形態(完全民営化・民間譲渡・改善型公営企業)の比較考量及び経営形態の判断のための基準と指標を示し、それに基づき平成18年度末までに総合的に検討・評価を行い、新たな経営形態についての判断を行うこととしました。

(目 次)

1	「横浜市市営交通事業あり方検討委員会」答申での市営バス事業の経営体制転換の方向性	・ ・ ・ ・ 1
2	市営バス事業の現状	・ ・ ・ ・ 2
3	市営バス事業の経営形態の比較考量	・ ・ ・ ・ 3
4	経営形態の判断のための基準と指標	・ ・ ・ ・ 5
5	経営形態の判断に向けた取り組み	・ ・ ・ ・ 8
6	バス事業の「新たな経営形態」に向けた工程表	・ ・ ・ ・ 10

1 「横浜市市営交通事業あり方検討委員会」答申での市営バス事業の経営体制転換の方向性

答申では、市営バス事業の果たしている役割の認識、現状の経営体制についての問題点の指摘等を踏まえ、経営体制の転換の方向性が示されている。

(1) 市営バス事業の役割

市営バスは、これまで、公営企業として地域住民の福祉の増進を目的とした、市民に最も身近な交通機関としての役割を果たす一方で、採算面では過度の負担を強いられてきたことや、今後の急速な高齢化への対応及び観光などの産業政策面などにおけるバス交通の重要性について指摘している。

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。

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。

<答申 p.2 「委員会の基本的な考え方」より>

(2) 経営体制の問題点

現行の経営体制の問題について、人件費の高さ、路線再編の諸施策が十分に講じられていないこと、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ことを指摘している。

最大の問題は、経費の80%という人件費率の高さである。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。

<答申 p.3 「市営バス事業経営の現状と問題点」より>

(3) 経営体制転換の方向性

市営バス事業の経営体制の転換については、「完全民営化」方式を提言し、まずは、公営企業での抜本的な改革を進め、市の出資する株式会社にバス事業を承継し、できるだけ早期に市が保有する株式を民間等に売却すべき、としている。

具体的な経営形態としては、一括又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。

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。

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。

<答申 p.6 「新たな経営形態への移行」より>

2 市営バス事業の現状

(1) 市内バス事業における市営バスの位置付け、特性

市営バスは、市内バス利用者数のおおよそ半分のシェアを有している。

市営バスの生産性は、平成15年度の実績で見ると、市内民営バス会社7社平均と比べて、輸送人員や運送収入面では高い水準にある。しかし、実車走行1キロあたり運送費は民営7社平均を約18.1%上回っており、運送コストが民営事業者と比べて高くなっている。

区分	横浜市	民営7社平均
実車走行1キロあたり輸送人員(人)	4.36	3.87
実車走行1キロあたり運送収入(円)	691.9	649.5
実車走行1キロあたり運送費(円)	730.3	618.4

(注)数値は「平成15年京浜ブロック標準原価」による。

(2) 市営バス事業の経営状況

横浜市は現在、非常に厳しい財政状況に直面している一方、市営バス事業に対して、毎年、一般会計から補助金を充てる状態が続いている。市営バス事業に対する一般会計補助金は、平成13年度の46億円から平成16年度には32億円まで削減しているものの、依然として、横浜市の財政収支にとってマイナス要素となっている。

路線別の営業収支を見ると、平成15年度実績では、全501路線のうち黒字路線は147路線(約3割)にとどまり、残る赤字路線による赤字総額は約45億円、赤字・黒字路線を含めた全路線の営業収支も約16億円の赤字、平均の営業係数は105.8となっている。

市営乗合バスの路線別営業収支(平成15年度)

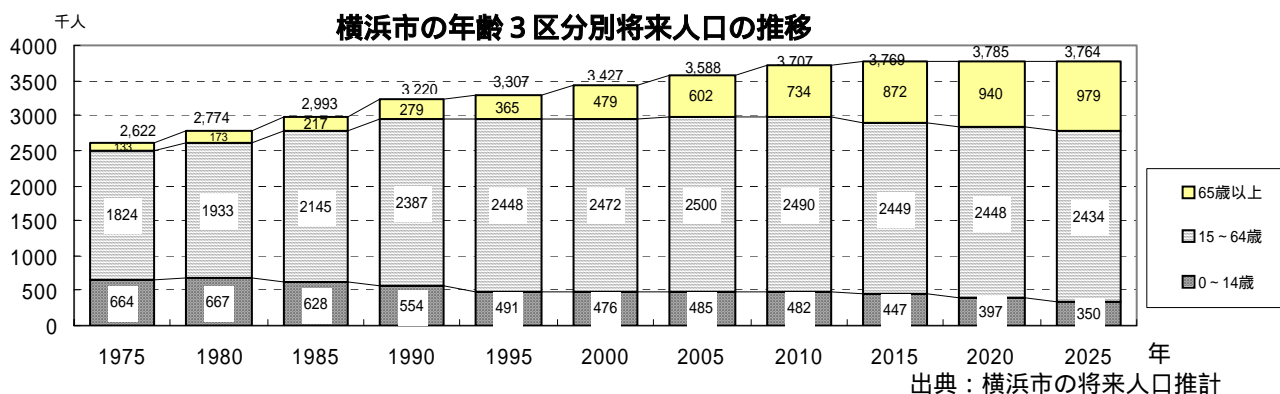
	路線数(本)	営業収益(百万円)	営業費用(百万円)	差引(百万円)	営業係数
全路線	501	27,442	29,038	1,596	105.8
黒字路線	147	15,313	12,409	2,904	81.0
赤字路線	354	12,129	16,629	4,500	137.1

(3) 市内バス交通を取り巻く環境変化

ここ10年間の市営バスの利用者数は、ほぼ横ばいで推移してきた。しかし、特別乗車証負担金の減額や、みなとみらい線開業による利用者減等により、市営バスの営業基盤は、都心部で利用者の多い恵まれたものではなくなってきた。

また、郊外部においては、民営事業者の減便・撤退など路線再編が行われており、今後さらに拡大するおそれがある。

本市の人口推計(平成17年1月)では、高齢化の進展とともに、地域によっては人口減少が見込まれており、従来通りのバスネットワークや運行水準を維持することが経営的に困難になることが予想される。その一方で、地域の交通ニーズは、多様化し、これに見合った交通手段、運行システムが求められ、地域の事情に適合するきめの細かいバスサービスが求められる方向へと変化している。



3 市営バス事業の経営形態の比較考量

市営バス事業の経営形態について、答申で比較された「完全民営化」と「民間譲渡」、及び、経営システムや収支面等で自主自立の民間並みの経営が可能な新たな公営企業の姿である「改善型公営企業」の3つの経営形態について比較考量を行う。

(1) 組織形態の特徴比較

はじめに、経営の枠組みとなる組織形態について、地方公営企業と株式会社の運営面について、一般的に指摘される特徴を、経営的視点(自主自立の経営)と、公共交通サービスの安定供給という視点から比較する。

	地方公営企業	株式会社
経営的視点 (自主自立の経営)	管理者の権限が法定され、管理者は企業の業務執行に関して地方公共団体を代表。議会の議決に基づき業務が運営されるため、市民意見を反映した経営が可能。議会による予算議決と決算認定が、経営チェックの仕組みとして法定されている。	経営者の権限の範囲が広く、経営責任の所在が明確。取締役会への権限委譲の範囲が広く、機動的・弾力的な経営が可能。株主総会により経営結果のチェックが行われる。
公共交通サービスの安定供給	公共的サービスの安定的・継続的な供給が可能であるが、公共性を重視するあまり採算性が軽視されやすい。政策路線が行政側の支援で維持される場合、地方公営企業が提供する「公共性」が何かを明確にしていく必要がある。	原則として株主の利益が最優先されるため、公共性が軽視されサービス提供に支障をきたすおそれがある。政策路線について、行政による補助、委託等により維持されるスキームができれば、公共性は維持される。

自主自立の経営という経営的視点から比較すると、法人格をもつ株式会社では、経営者に包括的な権限が与えられている。一方、地方公営企業においても、企業の業務執行に関して広範な権限が法定されているが、地方公共団体を構成する一組織として法人格を有しない点で、管理者の権限は限定的である。また、株式会社では、法人に委ねられた権限・責任範囲での弾力的な経営という点が特徴であるのに対し、地方公営企業は、議会の議決に基づく市民意見を反映した経営という特徴を有している。経営に対するチェック機能については、地方公営企業では議会によるチェック、株式会社では株主総会によるチェックが、それぞれ制度化されている。

一方、公共交通サービスの安定供給という点では、住民福祉の増進を目的として公共的サービスを提供するため設置される地方公営企業が、安定性・継続性の観点からは制度的な優位性をもつが、このことが事業採算性の軽視につながりやすい点が、運営上の課題として指摘されるところである。

(2) 経営形態の変更に伴う課題

次に、市営バス事業の経営形態を、「完全民営化」・「民間譲渡」・「改善型公営企業」のそれぞれに変更する場合に想定される課題を比較する。

ア 経営形態の概要

経営形態	概要
完全民営化	当初は横浜市が100%出資の株式会社を設立してバス事業を承継(株式会社化)し、その後、株式を売却することで完全民営化を目指すもの。
民間譲渡	営業所等の単位でバス事業の全部又は一部を民間事業者に譲渡するもの(事業主体の変更)。譲渡により市営の事業規模は縮小、全部譲渡の場合は市営バス事業廃止。
改善型公営企業	地方公営企業法の全部適用事業者として、法定された広範な管理者権限を十分発揮し、独立採算原則に則った運営により、自己責任のもとでの自主自立の経営を目指すもの。

イ 経営形態を変更する場合の課題

経営形態	経営形態を変更する場合の課題
完全民営化	《株式会社の設立》 資本金の設定、資産・負債処理の方法、移行後の租税公課（約3億8,400万円以上/年）を含めた事業計画・収支計画の策定 新たな賃金体系・雇用条件の設定と転籍に係る職員の合意（15年度末在籍職員2,360人） 《財政負担》 企業債（15年度末残高約70億円）の一括返済費用の財源措置 転籍する職員の退職手当の措置（支給もしくは承継）年金の移行措置（15年度末退職給付引当金相当額約194億円） 《職員の雇用》 転籍を希望しない職員の雇用（他部局での受け入れ・分限免職）
民間譲渡	《譲渡方法の設定》 資産価値と収益性見込みに基づく事業価値評価と譲渡価格設定（民間事業者の評価による譲渡営業所選別への対応） 《財政負担》 民間事業者が受け入れない残存事業の収益悪化 転籍する職員の退職手当の措置（支給もしくは承継）年金の移行措置 《職員の雇用》 転籍希望者の確保、譲渡先事業者が受け入れない職員の雇用（他部局での受け入れ・分限免職） 《譲渡後のサービス》 市営共通サービス（全線定期券等）の分割による利便性低下、譲受事業者の経営判断によるサービス水準低下（路線廃止等）の可能性
改善型公営企業	《権限と責任の明確化・経営チェック》 地方公営企業の経営システムとして法定されている管理者の権限が、運営面では市長部局とのバランス等から十分発揮できていない点を踏まえた、権限と責任の明確化 公益性を重視し、収支採算性を軽視しがちな運営上の実態を踏まえた、経営チェックの仕組みの構築 《収支バランス・生産性向上》 財政補助に頼らない収支バランスのための、民間に比べ割高なコストの削減等による生産性の向上 《人事・給与制度見直し》 経営体としての自立性を確保するための、業績連動型賃金体系の構築など人事・給与制度の見直し 《自主自立経営の継続性担保》 自主自立した経営を中長期的に持続可能とするための、新しい企業統治の仕組みの構築

完全民営化の場合には、市出資による当初の株式会社設立に係る課題、企業債の一括返済などの財政負担、株式会社への転籍を希望しない職員の雇用、といった課題が生じる。

民間譲渡の場合には、譲渡価格など譲渡方法の設定、民間事業者が受け入れない残存事業の収益悪化などの財政負担、譲渡先事業者が受け入れない職員の雇用、譲渡後のサービス水準、といった課題が生じる。

改善型公営企業の場合には、市長部局と管理者の間で権限と責任を明確にすることや、経営チェックの仕組みを構築すること、収支バランスのための生産性向上、人事・給与制度の見直し、自主自立の経営を継続できる新たな企業統治の仕組みの構築、といった課題が生じることになる。

ウ 市としての関与

完全民営化の場合、市が株式を保有する限りにおいて事業経営に関与することができるが、株式売却後（完全民営化の達成後）は、基本的に関与できない。

民間譲渡の場合には、基本的に市が事業経営に関与することはできない。

改善型公営企業の場合、地方公営企業法により定められた住民福祉確保や調整のための市長の指示、予算や運賃条例などの議会によるチェックにより、市として事業経営に関与することとなる。

4 経営形態の判断のための基準と指標

バス事業が目指すべき経営形態については、企業経営の視点に加え、今後の交通事業のマーケットへの対応や公共交通サービスの安定供給の視点など、様々な角度から、将来の望ましい経営のあり方について十分に検討し、自主自立の経営の継続性や公共交通としての役割、形態移行時の課題等を考慮して、最も適切な形態を選択していく必要がある。

答申では、バス事業の経営形態について、具体的なビジョンを策定した後、平成19年度末までにビジョンを実施すべきであるとしている。

そこで、前述した3つの経営形態(「完全民営化」・「民間譲渡」・「改善型公営企業」)の比較考量及び経営形態の判断のための基準と指標に基づき、平成18年度末までに総合的に検討、評価を行い、新たな経営形態についての判断を行う。

「新たな経営形態」を判断していく上で、考えられる基準とそれに基づく指標を以下に示す。

- | |
|---|
| (1) 自主自立の経営が継続可能な経営収支が見込まれること
《完全民営化・改善型公営企業の場合》 |
| (2) 自主自立の経営が継続可能な経営システムが構築されること
《改善型公営企業の場合》 |
| (3) 移行に係る財政面や雇用面等様々な課題に対応可能であること
《完全民営化・民間譲渡の場合》 |
| (4) 公共交通機関として交通事業のマーケットの変化に機敏に対応しながらバスサービスを長期的・安定的に確保できること
《3形態共通》 |

(1) 自主自立の経営が継続可能な経営収支が見込まれること

完全民営化及び改善型公営企業の場合には、人件費をはじめ徹底したコスト削減を図ることにより、生産性の向上を図り、併せて新たな増収策を実施することで、中長期的に安定した収支バランスを維持する必要がある。

【指標1】中長期的収支バランスと生産性の向上

- ・市財政による補てんに頼らない、中長期的な収支バランスが維持可能であること。
- ・生産性の向上により、収入に応じた支出のコントロールが継続可能であること。

(2) 自主自立の経営が継続可能な経営システムが構築されること

改善型公営企業の場合には、市行政とバス事業主体との責任分担を明確化するとともに、自主自立した経営を維持・継続できるようにするため、新たな企業統治の仕組みを構築する必要がある。

【指標2】新たな企業統治システムの構築

- ・ 中期計画制度の導入、経営専門家など外部人材の登用、第三者機関による経営評価、業績連動型の賃金体系 等

(3) 移行に係る財政面や雇用面等様々な課題に対応可能であること

完全民営化及び民間譲渡の場合には、経営形態の移行時に必要となる市の財政負担の対応可能性、移行後の市の財政負担や税収の比較、職員の雇用確保の見通し、資産（保有又は処分）の取り扱い、処分する場合の資産評価方法等を総合的に検討する必要がある。

特に、一時期に移行する場合には、市の財政負担や職員の雇用確保等多くの課題が生じる。

【指標3】形態の移行に伴うコスト負担等への対応

完全民営化

- ・ 企業債の一括返済費用の財源措置（平成15年度末企業債残高：約70億円）
- ・ 株式会社へ転籍する職員の退職手当の措置（平成15年度末において自動車事業会計の在籍者全員が退職したと仮定した場合の退職給与金要支給額：約194億円）
- ・ 株式会社への移行時に必要となる追加コスト：社名変更、不動産取得税、登録免許税
- ・ 株式会社移行後の租税公課コスト（約3億8,400万円以上/年）
- ・ 株式会社への転籍を希望しない職員の他部局での受け入れ（職域確保の見通しと人件費負担）

民間譲渡

- ・ 事業用資産の時価評価と適正な事業価値評価に基づく資産処理
- ・ 部分的民間譲渡の場合の市営バス残存事業財務悪化への対応
- ・ 譲渡先事業者へ転籍する職員の退職手当の措置（平成15年度末において自動車事業会計の在籍者全員が退職したと仮定した場合の退職給与金要支給額：約194億円）
- ・ 譲渡先事業者が受け入れない職員の他部局での受け入れ（職域確保の見通しと人件費負担）

(4) 公共交通機関として交通事業のマーケットの変化に機敏に対応しながらバスサービスを長期的・安定的に確保できること

安全で信頼性の高い「市民の足」としてのバスサービスを長期的・安定的に確保するために、交通事業者に対して最大限の企業努力を促すとともに、行政として、望ましい交通サービスの水準とコスト負担のあり方や、政策的に維持すべき交通サービスの水準と財政的な負担の見通し等を検討していく必要がある。

【指標4】バス・ネットワークの整理・再編

- ・「市民生活にとって欠かすことの出来ない路線」の定義づけ

市民生活にとって必要不可欠な路線については、市としての責任を明確化したうえで、定義づけを行う。

- ・財政的負担の見通しを踏まえた適切な維持方策の検討・実施

市民生活にとって必要不可欠な路線を適切に維持していくため、市は、個々の路線がおかれている地域の状況や財政的負担の見通しなどについて総合的に検証した上で、必要な路線について適切な維持方策を検討し実施する。

さらに、今後のバス等公共交通サービスの方向性、公的関与の考え方等を明らかにするとともに、バス事業者、利用者である市民、行政との間の調整の仕組みを構築する。

- ・地域の交通需要に対応する多様な交通手段の検討

今後、生産年齢人口の減少、老年人口の増加により、乗合バス事業のマーケットは縮小し、質的にも変化していくことが考えられる。

多様化する地域の交通需要に柔軟に対応し、将来の交通需要に見合う適切な輸送サービスを安定的に供給していくため、バスを含めた多様な交通手段について検討していく必要がある。

5 経営形態の判断に向けた取り組み

市営バス事業の経営形態の判断に当たっては、以下の取り組みを同時に実施していく。

(1) 市営バス事業の経営改革の推進

答申を受けて、交通局が平成16年3月に策定した、市営交通事業としての経営改革の目標と、具体的な行動計画を定めた「市営交通経営改革プラン」の達成に向け引き続き取り組んでいく。

〔市営バス事業アクションプログラム〕

バス・ネットワークの整理・再編

運行が非効率となっている路線や、採算が見込めず維持が困難な市場原理になじみにくい路線は、利便性をできるだけ低下させることなく路線の見直しを進める。

徹底したコスト削減

バス路線の整理・再編により、適正な事業規模の構築を図る一方で、一般会計任意補助金を受けない自立した経営を実現するため、人件費を中心としたコスト構造の抜本的な改革を進める。

お客様サービスの向上・増収対策の推進

サービスの向上・充実によりお客様の獲得に努めるほか、営業所・折返場用地を活用した資産の有効利用、路線貸切の利用促進による増収を図る。

人事・給与制度の見直し

人事・給与制度は、職員一人ひとりの努力が報われる制度へ見直す。また、休暇・職免制度を見直すとともに、給与カットと給料表の見直しなどを行い、総人件費の抑制を図る。

組織活性化・人材育成の推進

これまでの事業システムを再構築するために様々な研修を行うなど、組織の活性化及び人材の育成を推進し、組織風土の抜本的改革を図る。

(2) 中長期的な経営プログラムの検討

平成17～18年度で、望ましいバス経営とその実現のための「新たな経営形態」を検討するとともに、「新たな経営形態」において取り組む、中長期的な「経営プログラム」を策定する。

《「経営プログラム」の内容》

健全な経営が継続可能な事業計画、収支計画の検討

バス事業の経営を民間事業者に委ねる民間譲渡を除く、完全民営化及び改善型公営企業の場合、バス事業の健全な経営が中長期的に継続可能かどうかを十分検討した上で、具体的な「事業計画」及び「収支計画」を策定する。

バス事業者としての公共性を確保しつつ、コスト削減や増収により生産性を高め、収支バランスを継続できる方策などについて具体的に策定する。

の事業計画、収支計画の実効性を担保する経営システムの検討

経営の主体性に関して、答申では、市長部局と交通局の間での権限と責任についての曖昧さが経営の非効率化を招いてきた点を指摘している。

完全民営化及び改善型公営企業の場合には、自主自立の健全な経営を中長期的に継続できる事業計画・収支計画を策定することとあわせて、その実効性を担保するための仕組み（経営システム）が必要となる。

市とバス事業主体は、それぞれの責任を適切に果たしながら効果的なマネジメントに取り組むと同時に、対等な関係で連携を図るための、明確なルールづくりや適切な運用が求められる。

「市民の足」を安定的に確保できるバス路線ネットワークの検討

これまで市営バスでは、「公営」としての「公的使命」のもと、採算性の悪い路線についても運行してきた。しかし、これら路線は、一般会計からの補助金によって維持されてきた側面がある。

今後、バス事業の経営形態を判断していく際には、バス事業者としての最大限の企業努力をもってしても維持が困難な路線の取扱いが課題となるため、地域の交通需要に対応する多様な交通手段の検討とともに、「市民の足」を安定的に確保できるバス路線ネットワークを検討し、「バス路線計画」を策定する。

6 バス事業の「新たな経営形態」に向けた工程表

平成18年度末までに、判断基準と指標をもとに、総合的に検討・評価して、「完全民営化」・「民間譲渡」・「改善型公営企業」の中から、新たな経営形態についての判断を行った上で、平成19年度から、新たな経営形態への移行を開始する。

