

地方公営乗合自動車事業における経営効率化に関する考察

流郷 隆治

キーワード：地方公営企業、乗合自動車、管理の委託

1. はじめに

公営乗合自動車事業は、高度経済成長に伴う社会経済構造の変化、特にモータリゼーションの進展等に伴う道路混雑に起因した輸送効率の低下や定時性の喪失等によって、利用者離れが加速し、現在極めて厳しい経営環境に置かれている¹。このことが地域交通²の維持を困難にするとともに、地方自治体の財政状況を逼迫させる一因となっており、地域内のサービスを供給する公営乗合自動車事業の各種非効率性や膨張する補助への予算制約といった問題が注目されている。

また、2002年の改正道路運送法³（以下、道運法）の施行に伴い、規制緩和が実施された。規制緩和当初、新規参入事業者は限られた数であったが、潜在的な競争圧力が強まり、クリームスキミング⁴から黒字路線の収益悪化に加え、バブル崩壊後の長期景気低迷を背景として、民営乗合自動車事業者の経営効率化は進展した⁵。一方で公営乗合自動車事業者の経営効率化は民営乗合自動車事業者と比較して相当遅れており、職員給与と費の圧縮等、様々な経営改善を実施している。ところが、自助努力にも限界があり、一部地方自治体では運営を維持できないケースが発生している。

¹ 山崎治（2008）「乗合バス路線維持のための方策」『レファレンス』第58巻第9号p.42。

² 斎藤峻彦（1991）『交通市場政策の構造』中央出版社p.281によると、日常生活圏（一日生活圏）の範囲内で行われる交通としている。

³ 運輸政策審議会自動車交通部会（1999）『乗合バスの活性化と発展を目指して～乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～』運輸政策審議会自動車交通部会答申によると、主な改正点は、①事業参入：免許制から許可制の移行（需給調整規制の廃止）②運賃・料金：許可制から上限認可制のもとでの実施運賃事前届出制への移行 ③事前の退出：許可制から事前届出制への移行である。

⁴ 竹内伝史（2000）「需給調整規制の廃止に伴う地方自治体の新任務、公共輸送政策」『運輸政策研究』Vol.3 No.2 p.37によると、牛乳から美味しいクリームだけをすくい取るように、事業者が赤字路線の運行を忌避し、収益路線のみを運行することとしている。ただし、運輸政策審議会（1999）や道路運送法の条文では、クリームスキミングという用語は使われず、特定の時間帯のみへの参入としている。

⁵ 杉山雅洋（1999）「バス事業の規制緩和」『都市問題研究』第51巻第12号pp.50-53。

地方財政は危機的状況に瀕しており、公営乗合自動車事業といえども採算を考慮せずして運営を行うことは難しい。地方公営企業は永続的に地方公営企業であるわけではなく、サバイバーテストを受けている。この状況下で、公営企業として存続していくためには、効率性の向上を達成し、経営の健全性を確保していくことが前提となるであろう。経営効率を高めるためにさらなる努力が必要となる。

また、公営乗合自動車事業は自家用自動車・オートバイ等の私的交通機関の使用が困難な高齢者・障害者・要介護者・低所得者・児童生徒の移動を保障する役割を担っており、その重要性は今後も増すと考えられる。さらに、私的交通機関の数が減り、道路渋滞が緩和されれば、経済面のメリットも享受できる。我が国での渋滞発生による経済的損失は、年間 12 兆円と見積もられている⁶。

そこで本稿では、公営乗合自動車事業の経営効率化の取り組みとして着目されている改善型地方公営企業による管理の委託⁷を採り上げる。なお、これから定量的評価が進む可能性を見据えつつも、基礎的な数値を用いて検討するといった定性的な分析を中心とする。

本稿の構成は以下のとおりである。まず 2 では、公営乗合自動車事業の動向を簡単に振り返り、特徴を概観する。3 では、経営効率化へ向けた各種方法を比較・検討したうえで概説する。4 では、先行研究を確認する。5 では、経営効率化効果に影響する要因を検討する。具体的には、最も変化が表れている公営乗合自動車事業者において、成功の要因について分析を行い、地方自治体の交通事業について、よりよい公的関与のあり方について、将来の方向性を探る。最後に 6 では、公営乗合自動車事業者が今後、存続しうるのか、公共サービスとはどのようなものなのかを考察する。

なお本稿での公営乗合自動車事業とは、大都市圏や地方都市でみられる、各自自治体の現業部門である「交通局」「交通部」が運行・計画するものを想定している。

2. 公営乗合自動車事業の特徴

乗合自動車の前身、辻馬車が登場したのは、17 世紀だったといわれる。その辻馬車が免許されたのは、パリが 1623 年、ロンドンが 1632 年であった。当時は運賃も高く、次第に下火になっていったが、19 世紀に入って、フランスのナントに「オムニバス」として復活し、ロンドンで同じ名の乗合馬車が営業を開始され、それが英国風に「オ

⁶ 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会（2007）『今後のバスサービス活性化方策検討小委員会報告書～連携が生み出す元気なバス～』p. 7。

⁷ 日本バス協会（1996）『乗合バス事業の管理の受委託に関する調査研究報告書』p. 3 によると、路線の運行業務・運行管理業務・整備管理業務を別会社に委託することとしている。事業計画に関する責任も委託者にある。

ムニバス」と発音され、オムニバスはいつの間にか普通名詞になり、やがて「バス」になった⁸。

我が国では明治初期に浅草と新橋の間に2階建ての乗合馬車を走らせていた。1903年9月20日、京都市において、蒸気自動車を改造した乗合自動車が初登場し、仮営業を行った。現在では「バスの日」として親しまれているこの日が日本の乗合自動車事業の始まりといわれている。しかし、運賃が割高でなおかつ、乗合馬車屋からの妨害や車輛の故障が相次いだため、営業開始後数ヶ月で廃止に追い込まれたと記録されている。1910年代になると、自動車の信頼性も高まり、全国的に乗合自動車事業の揺籃期となった⁹。

現代の乗合自動車の社会的役割については、移動のニーズに対し、安全・確実・迅速・快適な輸送サービスを提供することが本来的だとされている¹⁰。

その中、本節では、公営乗合自動車事業に限って、特徴について主要内容を整理する。経営形態による分類は、端的に言えば、公共交通の運営主体が公営（地方自治体）か民営（民間事業者）かという点に尽きる。最も近年は公民連携のスキームが様々な形で発展し、公営か民営かという二分法は通用しなくなりつつあるとされている¹¹。

2-1. 公営乗合自動車事業の概要

地方公営企業法（以下、公企法）が適用される事業として、「自動車運送事業」がある（公企法第2条第1項第4号）。この自動車運送事業とは、道運法第2条第2項にいう自動車運送事業であると解されている¹²。道運法第2条第2項は「この法律で「自動車運送事業」とは、旅客自動車運送事業及び貨物自動車運送事業をいう」と定めており、同条第3項は「「旅客自動車運送事業」とは、他人の需要に応じ、有償で、自動車を使用して旅客を運送する事業をいう」と、また、同条第4項は「「貨物自動車運送事業」とは、貨物自動車運送事業法による貨物自動車運送事業をいう」と定めている。公営乗合自動車事業は、公企法の「自動車運送事業」であり、道運法の旅客自動車運送事業となる。これに則り、行政の責任により交通サービスを提供することで公共性・安定性を担保する役割を担っている。

地方公営企業である公営乗合自動車事業は、地方自治体の一般会計から独立した企

⁸ 山本雄二郎（1993）「公共交通におけるバスの役割」『都市問題』第84巻第5号 pp. 3-4。

⁹ 八木秀彰・日隈健任（2010）「乗合バスの社会的役割と機能の変容」『広島修大論集』第51巻第2号 p. 123。

¹⁰ 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部（2007）『今後のバスサービス活性化方策検討小委員会報告書～連携が生み出す元気なバス～』 pp. 6-8。

¹¹ 高橋愛典（2010）「都市公共交通の政策と経営」『都市研究』第10号 p. 33。

¹² 関根則之（1995）『改定地方公営企業法逐条解説（改定第7版）』財団法人地方財務協会 p. 44。

業会計によって経営されている。サービスの供給に要する経費は、受益者の料金によって負担するという独立採算制を原則としている。しかし、一方で地域の社会政策・交通政策の一環として採算制の低い路線の運行や移動制約者への料金割引等の措置が求められている。公企法ではこれらの経営に伴う収入では賄うことが適当でない経費や経営に伴う収入のみをもって充てることが困難であると認められた経費については、一般会計又は他の特別会計において負担するものとしている。これらの政策により生じる欠損を補助金等から補填する体制が常態化するにつれ、損失が事後的に補填されることから、公営事業者の生産性や効率性に悪影響を及ぼすとの指摘もある¹³。

2-2. 公営乗合自動車事業の経緯

乗合自動車事業は、比較的資本が少なくても開業できたため民営が経営していたが、東京市が1923年の関東大震災で機能麻痺した路面電車が復旧するまでの間、応急措置として公営で営業を開始したのを契機に1924年東京市で開業した¹⁴。最初に開通した路線は、東京駅～中渋谷間、東京駅～巣鴨駅間の2路線であった。アメリカのフォード本社に1,200台のトラックを発注し、輸入された一部のトラックを改装し交通機関として活用した。当時の車体は明治初期の乗合馬車を連想させ、「円太郎バス」として大衆に親しまれた¹⁵。

戦前、都市自治体は、公営交通で都市独占利益を吸収し、都市財政の基盤強化を目指すため、民営乗合自動車事業を買収し、公営乗合自動車事業が全国に普及した¹⁶。第二次世界大戦中は、旧海軍の軍事的要請による開業もあつたりしたが、ガソリン供給の停止や車輛の損壊等により壊滅的な打撃を受けた¹⁷。

地方公共団体が乗合自動車事業を始めた理由は、民営事業者の参入が見込めない、一般行政施策と連携した交通体系の一環として面的整備を行う、営利追求目的の民営自動車の乱立による過当競争や度重なる運賃値上げに対抗して、低廉、良質かつ継続的な輸送サービスを提供するためなどである。公営乗合自動車の場合、市が道路管理者であり、既に路面電車を市が運行していることから道路利用権と路面電車の防衛が乗合自動車の運行の目的となった¹⁸。

¹³ 酒井裕規・正司健一（2010）「わが国公営バス事業における民間事業者活用の効果」『国民経済雑誌』（神戸大学）第201巻第6号 pp. 1-2。

¹⁴ 佐藤信行（2007）『都バスの90年史』グランプリ出版 pp. 18-21。

¹⁵ 鈴木文彦（2005）「都営バスのあゆみ」『B Jハンドブックシリーズ東京都交通局』B Jエディターズ pp. 18-19。

¹⁶ 斎藤峻彦（2009）「地域公共輸送における“市場の失敗”現象への対応」『生駒経済論叢』（近畿大学）第7巻第1号 p. 451。

¹⁷ 高寄昇三（2005）『近代日本公営交通成立史』日本経済評論社 pp. 341-343。

¹⁸ 志鎌一之（1955）『自動車交通政策の変遷』運輸故資更生協会 p. 61。

また、1930年には国営乗合自動車も登場したが、これは鉄道に対して先行・代行・培養・補完・代替という5つの機能を担うとされた¹⁹。

戦後にかけて、路面電車やトロリーバスの補完的交通機関として都市交通網が形成され、車輛の増強等により輸送力が回復した。1965年前後には、路面電車やトロリーバスが廃止され、その代替交通手段として乗合自動車運行に切り替えた都市が多く、地域交通における乗合自動車の地位はより確立されたものとなっていった。

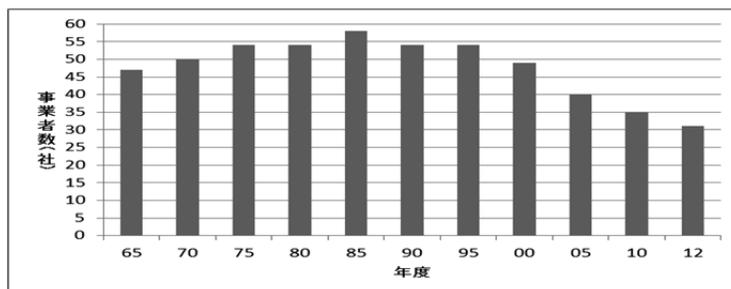
兵庫県下や徳島県等の西日本エリアにおいては、民営事業者と共存している都市が多い。現在では、当時の時代背景と大きく異なっていることに留意すべきである²⁰。

2-3. 公営乗合自動車の現状

2-3-1. 公営事業者の減少と民営事業者の増加

公営乗合自動車事業者数は1965年度には47事業者であったが、1975年度には54事業者と増加し、1983年度には59事業者とピークを迎えた。その後、営業譲渡・事業廃止等により減少し、2012年度末現在、31事業者となっている（図表1）。

図表1：公営乗合自動車事業者数の推移



（出展）地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・施設及び業務概況に関する調査」昭和40年・45年・50年・55年・60年・平成2年・7年・12年・17年・22年・24年度版より筆者作成

他方、民営乗合自動車事業者数は1965年度には315事業者で、その後ほぼ300前後で推移していた。それぞれ、地域独占的営業区域を持ち、路線単位でも一路線一営業の原則が守られていた²¹。それゆえ、乗合自動車全体の需要が増えていたにもかかわらず、各地で独占的な営業区域を持つ既存事業者がこれに対応することになり、新規

¹⁹ 岡田清（1993）「最近のバス事情と問題点」『都市問題』第84巻第5号 pp. 28-31。

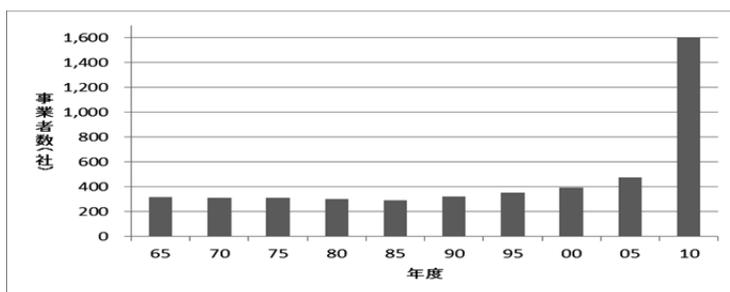
²⁰ 松村憲一（2009）『公営バス事業の抜本的な改革の必要性』日本総合研究所 p. 5。

²¹ 日本乗合自動車協会（1957）『バス事業五十年史』 pp. 387-388。

参入が許可されることはごく稀であった²²。

しかし、1987年度以降増加を続け、2010年度現在、1,605事業者と1965年度に比べ5倍増となっている（図表2）。

図表2：民営乗合自動車事業者数の推移



（出展）日本バス協会（2014）『2013年度版日本のバス事業』pp.2-3「乗合バス輸送状況推移表」より筆者作成

近年の民営乗合自動車事業者数の増加は、新規の参入者が増えたというよりは、既存の事業者が経営上の理由から子会社をエリア別などに作る傾向があること²³によることと2006年の再改正道運法施行により事業区分の変更に伴い貸切自動車事業者と乗合タクシー事業者等も乗合事業者として取り扱われることになったことが大きいと考えられる。その論証として、小規模乗合事業者が増えたことに求められる。再改正前（2006年3月末）では、乗合事業者513社、うち車両数が10両までの事業者は25%（126社）であったが²⁴、再改正後（2007年3月末）では事業者1,087社、うち、10両までの事業者が59%（642社）を占めるようになった。なお、1,087社のうち533社は貸切乗合事業者やタクシー事業者が再改正道運法²⁵に伴い乗合自動車を運行しているとみなされた「みなし事業者」であるとされる²⁶。残りの554社は従来型の乗合自動車事業者で、再改正前の513社からみると微増に留まり、その翌年（2008年3月）では、みなし事業者515社、従来の事業者が670社とされる²⁷。この再改正では、移

²² 貸切乗合事業者が運行し、疑似的に新規参入を許されるごく稀な例外がある。事例として、千葉市の団地交通（現・あすか交通、1974年運行開始）、神戸市の神鉄運輸サービス（現・神鉄バス、1978年運行開始）がある。

²³ 寺田一薫（2005）『地方分権とバス交通』勁草書房 pp.39-40。

²⁴ 日本バス協会（2008）『2007年度版日本のバス事業』p.10。

²⁵ 国土交通省（2008）『よりよい地域公共交通を実現させるためのマニュアル』によると、主な改正点は、①一般乗合旅客自動車運送事業の対象範囲の拡大：プティバス（乗合タクシー）等の普及促進、②自家用自動車による有償旅客運送制度の創設：ボランティア有償輸送の制度化である。

²⁶ 日本バス協会（2009）『2008年度版日本のバス事業』p.11。

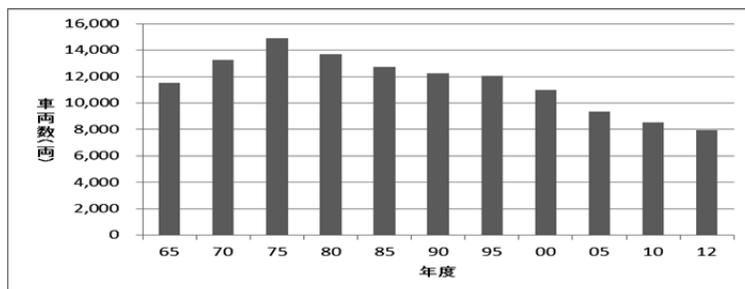
²⁷ 日本バス協会（2010）『2009年度版日本のバス事業』p.5。

動制約者に対して、S T S（スペシャル・トランスポート・サービス）²⁸への提供が新たな課題となったためであり、デマンドバス（オンデマンドバス）²⁹等の輸送サービスが提供できるようになった。また、ごく一部で既存事業者と新規参入者の間で新規路線の開拓などで事実上、ヤードスティック競争³⁰が発生している。

2-3-2. 車輦数の減少

車輦数については、1975 年をピークに一時ほぼ横這い状態であったが、近年、減少が進んでいる（図表 3）。

図表 3：公営乗合自動車車輦数の推移



（出展）総務省（2014）『地方公営企業年鑑第 60 集』p. 82「公営バスの輸送人員等の推移」より筆者作成

2-3-3. 輸送人員の減少

公営乗合自動車事業者の年間輸送人員は、1965 年度に 2,361 百万人だったものが、1970 年度に 2,422 百万人とピークを迎え、1975 年度以降、毎年度減少を続けており、乗合自動車離れが加速して厳しい状況に置かれている³¹。2012 年度は 885 百万人であり、ピーク時の約 3 分の 1 にまで減少している（図表 4）。

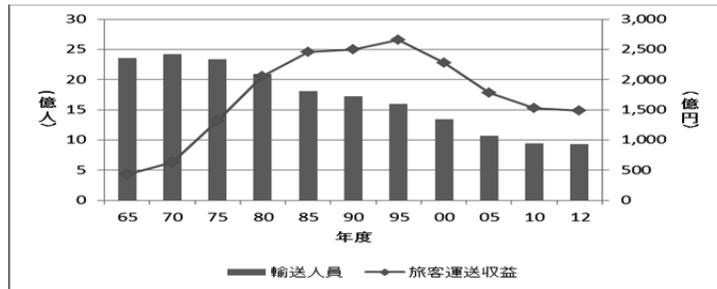
²⁸ 山崎治（2008）「乗合バス路線維持のための方策」『レファレンス』第 58 巻第 9 号 p. 51 によると、必要な介助等と連続して、又は一体として行われるドア・ツー・ドアの個別的輸送サービスのこととしている。

²⁹ 高橋愛典（2011）「バス事業規制緩和後の 10 年」『商経学叢』(近畿大学) 第 57 巻第 3 号 pp. 392-393 によると、基本路線の他に迂回ルートを設定し、利用者がいる場合には迂回ルートを走行するなど、乗客の需要に応じて運行を行うとしている。

³⁰ 衣笠達夫（2014）「地方公営企業の経済学（下）」『追手門経済論集』第 48 巻第 2 号 pp. 31-32 によると、複数企業において各費用の基準を作成し、その基準を上回る分については運賃対象経費に組み込めないとするというものである。このことによって、基準を超える非効率部分については運賃を回収できないことから、必然的に効率化を促進することとしている。

³¹ 国土交通省（2010）『交通関連統計資料集』によると、国内旅客輸送人員シェアは 1965 年では乗合自動車 34%、私鉄等 30%、国鉄 20%と公共交通機関が約 9 割を占め、乗合自動車以外の乗用車が占める割合は 14%に過ぎなかった。しかし、2009 年では乗合自動車以外の乗用車のシェアが 68%にまで拡大したことで公共交通機関のシェアは低下し、乗合自動車 6%、私鉄等 16%、J R（旧国鉄）10%となっている。

図表 4：公営乗合自動車事業者の年間輸送人員と旅客運送収益の推移



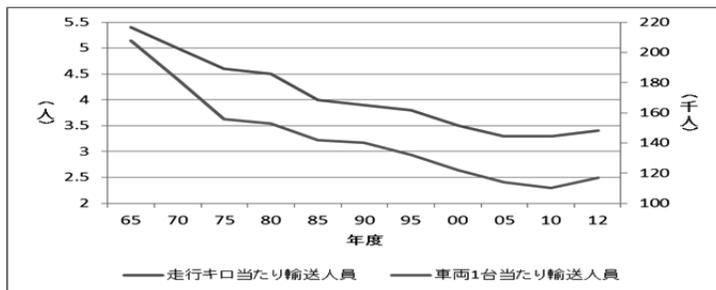
(出展) 総務省 (2014) 『地方公営企業年鑑第 60 集』 p. 82 「公営バスの輸送人員等の推移」より筆者作成

なお、乗合自動車輸送人員全体で、3大都市圏³²とその他の地方に分けて減少傾向を比較すると、1970年度と2012年度で、3大都市圏は44億人から24億人と45%の減少にとどまっているのに対し、その他の地方では57億人から13億人と77%も減少しており、地方での落ち込みがより激しい。

都市圏においては、鉄道網の補完的役割であったが、その他の地方では、鉄道の整備水準が低く交通手段の主役であったため、私的交通機関等への転移による影響を大きく受けた結果であると考えられる。

また、公営乗合自動車事業の状況を走行キロ当たり・車両1台当たり輸送人員の推移でみると、双方の指標ともピークであった1965年の約60%にまで減少している。近年、減少傾向にあった輸送効率について、路線・事業規模の見直しを踏まえた営業所の統廃合などの推進により、一定の改善を示している(図表5)。

図表 5：公営乗合自動車事業者の輸送効率の推移



(出展) 総務省 (2014) 『地方公営企業年鑑第 60 集』 p. 82 「公営バスの輸送人員等の推移」より筆者作成

³² 日本バス協会 (2013) 『2012年度版日本のバス事業』p. 6によると、3大都市圏とは、首都圏(東京駅を中心に50km)、中京圏(名古屋駅を中心に40km)、及び京阪神圏(大阪駅を中心に50km)のうち、交通不便な地域を除いた地域で、各交通圏内にある事業者分であるとしている。

2-3-4. 営業キロの推移

営業キロは、1965年度は9,153 kmだったものが、年々増加し、1996年度には11,530 kmとピークを迎え、その後減少傾向に転じたものの、2012年度は8,524 kmでピーク時の73.9%とそれほど大きくは減少していない。これは、かつて乗客数の減少に応じて乗合自動車路線の統廃合を簡単には行えない公営乗合自動車事業の特性も影響していたと考えられる³³。しかし、改正道運法の施行に伴い、旧廃止等の市場撤退も退出は6ヶ月前までの事前届出制となり、廃止後の代替サービスが確保できている場合は、30日前までの届出でよいとしている³⁴。近年は、路線廃止系統数は微増傾向にあるが、路線廃止キロ数は減少傾向にある³⁵。短い路線の廃止が進んでいることが分かる。

2-4. 公営乗合自動車事業経営の悪化

図表6より、公営乗合自動車事業は慢性的な赤字状態となっていることが分かる。特に1985年以降は利用状況の減少などにより悪化を続けて、2000年における経常収支³⁶は約207億円の赤字、営業収支は約580億円の赤字まで悪化した。経営決算状況をみても1965年度には黒字事業者9事業者、赤字事業者38事業者となっており、黒字事業者は、1975年度には20事業者、1985年度には38事業者と増加傾向にあったが、その後減少に転じ、2012年度は2事業者となった。

経営状況の分布を把握するため、経常利益を計上している事業者の割合をみると、2012年度は51.6%となっている。しかし、公営乗合自動車事業は主として都市部を事業拠点に多需要路線を多く抱える地域において、営業を行っているにも関わらず、半数近くの事業者がまだ収支均衡に至っていない点は課題である。

地方公営企業は独立した組織とみられがちであるが、厳密には経理上区別された特別会計の名称であり、地方自治体の内部組織であることには変わりはない。独立採算を原則として運営されてはいるが、経理上その会計内部で収支を均衡させることを目的としているに過ぎず、実際は高齢者及び障害者の優待乗車制度への補助や路線維持に関する赤字補填など数多くの補助が裁量的に繰り入れられていると指摘している³⁷。補助について見直しも不可避であり、モラル・ハザードを機能させなければならない。

³³ 中西一（2008）「複数生産物を含む地方公共交通事業の評価」『佐賀大学経済論集』第41巻第2号 p. 15。

³⁴ 寺田一薫（2005）「バス事業への新規参入と規制緩和後に残された制度上の課題」『運輸と経済』第65巻第4号 pp. 14-15。

³⁵ 国土交通省（2007）『バスの運行形態等に関する調査報告書』「路線バス廃止後の実態及び市区町村バスの運行状況に関するアンケート」 pp. 3-7。全国全ての市区町村（1,833市区町村）の交通政策担当者に質問票を郵送し、1,503市区町村有効回答が得られたアンケート。

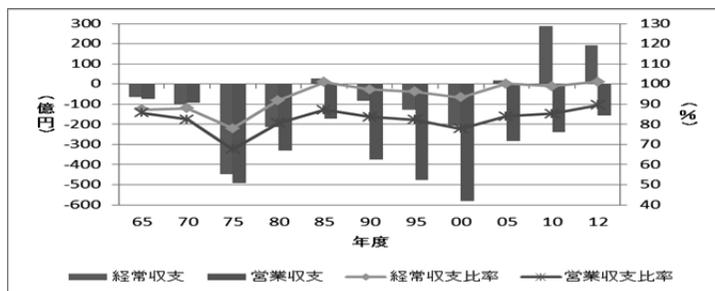
³⁶ 経常収入と経常支出との差。経常収入には、運賃収入等が、経常支出には、職員給与費・燃料費・車輛修繕費等が含まれる。なお、経常収支率は、経常収入／経常支出のこと。

³⁷ 赤井伸郎（2006）『公営企業のガバナンスと経営形態地方権下における官（国と地方）と民の役割分担の適正化』経済産業研究所 p. 4。

経常収支に占める他会計補助金比率は、1999年度の14.8%を境に減少に転じたが、2012年度においても、10.1%と依然として高い水準にある。独立採算制を唱えながらも、他会計への依存度を強めている。

このような状況であるにもかかわらず、独立採算制を墨守することは、結果として現行制度内の矛盾を露呈させることになる。経営難に陥っている事業者に対して陰に陽に財政的支援が試みられているが、建前が独立採算制のため、財政支援措置が目立たないように行われていることが問題である³⁸。経営の内実を明確な形で情報公開することが望ましいであろう。

図表6：公営乗合自動車事業者の経営状況の推移



(出展) 地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・自動車運送事業の経営状況」

平成24年度版から筆者作成

2-5. 公民支出状況比較

生産性という言葉は広い意味を持ち、投入労働力に対する生産量の割合である労働生産性などの指標は、永らく交通経営においても大きな意味を持ってきた。もとより、経済理論的には、競争下における個別企業は、費用最小化に基づく技術選択を行い、長期的には社会的に最適な生産活動を達成できるものとするのであるが、実際の交通産業においては、規制や独占、生産活動が空間的に広がりを持つ場で行われている等の問題により、最適な生産規模や技術の選択は達成されずに本来達成可能な水準に比べれば低い効率で生産される、すなわち低い生産性下で生産活動が行われている可能性がある³⁹と想定する事がある。

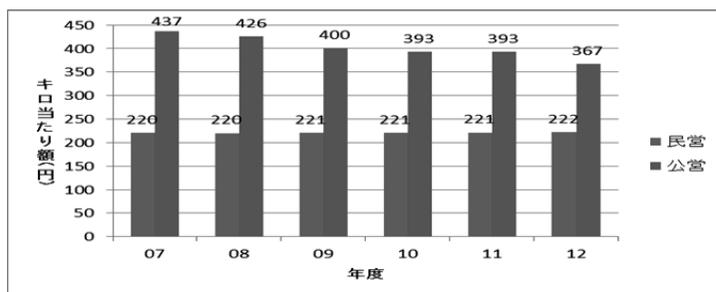
乗合自動車事業は労働集約型産業であるため、費用構成のうち、職員給与費の占め

³⁸ 竹内健蔵 (2007) 「都市における公共交通の社会的意義と採算制—公営と民営の観点から—」『都市問題研究』第59巻第12号 p. 75。

³⁹ 湯川創太郎 (2004) 「路線バス産業の生産性の再検討」『交通学研究』第48巻 p. 2。

る割合が高く、2012年度の原価に占める割合をみると、民営・公営とも約55%となっている。2012年度の実車走行キロ当たり職員給与費は、公営事業者で367円/km、民営事業者で222円/kmと約1.7倍の差がある（図表7）。

図表7：実車走行キロ当たり職員給与費の推移



（出展）国土交通省（2013）「平成24年度乗合バス事業の収支状況について」より筆者作成

また、実車走行キロ当たり原価は1965～1974年には公民格差1.3倍、1975～1985年には1.5倍と拡大し、2012年度では、公営事業者で595円/km、民営事業者で377円/kmと約1.6倍の差がある。ただし、公営はバリアフリー・環境対策等、様々な先駆的取り組みを民営より先んじて行っていたり、路線網に政策的バイアスが掛っていたりすることを割り引く必要がある（図表8）。

図表8：実車走行キロ当たり収入・原価（2012年度）

	民 営	公 営
収 入	377.52	595.33
原 価	391.41	668.04
職員給与費	221.68	367.36
燃料油脂費	39.62	45.35
その他諸経費	130.11	255.33

（出展）国土交通省（2013）「平成24年度乗合バス事業の収支状況について」より筆者作成

かつて、公営・民営ともに乗合自動車事業ではワンマン化により大幅な生産性の向上が図られたが、現在の乗合自動車産業で労働や資本を節約し、生産性の向上を導く技術的な選択肢が豊富に存在するわけではないのも現状である。また、提供できるサービス量はその地域の道路状況や、需要密度にも大きく左右される。

公営事業者は民営事業者と比較して給与水準が高いことが確認できる。職員給与費の是正がなされているものの、依然として公民差がある。赤字脱却に向け、職員給与費の適正化の果たす役割は大きいであろう。

次節では、喫緊の課題である経営効率化へ向けた各種の方法について概観する。

3. 経営効率化へ向けた各種方法

現在、公営乗合自動車事業者の大半で経営改善策が策定され、実施されている。公営自動車事業が赤字続きで収支均衡が求められる状況になってきたからである。各事業者はワンコイン運賃（100円運賃）⁴⁰、環境定期券・高齢者向けの定期券⁴¹の導入など運賃施策⁴²を実施して、経営改善につなげようとしているが、それでも経営改善がなされない場合、抜本的な対策をとる必要がある。

経営効率化に向け、依然として厳しい状況の中、具体的にどのような方策が求められているのだろうか。公営乗合自動車の経営改革を考える際に必要な方向性は、野口（2007）⁴³によると、直営のまま各種合理化を実施して収支状況を改善していく、事業譲渡、改善型地方公営企業（管理の委託）といった形態があるとしている。以下では、これらの検討を通じて、過去の経緯と現状を区分して課題を整理する。

3-1. 直営での各種合理化

3-1-1. 再任用職員・嘱託職員の採用

地方公営企業の職員の給与は地方公営企業法第38条により、生計費、同一又は類似の職種为国及び地方の公務員並びに民間事業従事者の給与や当該地方公営企業の経営の状況、その他の事情を考慮して決めるとされている⁴⁴。しかしながら、実態は大部分の事業で一般職の公務員給与に準拠して給与が定められており、最近では是正の動きがあるものの依然としてそれぞれの地域における民間の同業種給与水準に比べると

⁴⁰ 宮沢康則・宇都宮浄人・白井誠一・鈴木弘明・曾田英夫・西田敬・藤井憲男・小山徹（2005）「100円バスの導入状況について」『交通権』第22号 pp.47-48によると、安価でわかりやすい価格設定により、利用を促進させる手段であり、地方都市では空洞化が進む中心市街地の活性化という役割も期待されているとしている。

⁴¹ 鶴指眞志・松澤俊雄（2013）「バス事業における公的役割に関する一考察」『経済学雑誌』（大阪市立大学）第114巻第3号 p.231によると、前者が通勤定期券の持参人とともに乗車する同居家族について、運賃が割引措置を受けられることによって自家用車から乗合自動車への転換を図り、環境保全に寄与するもの、後者は高齢者を対象として発行される低廉な全額定期券としている。

⁴² 他に春シーズン・秋シーズンの期間中、家族4名（うち大人2名まで）があらかじめ指定した土日・祝日に700円で全路線を1日自由に乗降できる乗車券を発行している北九州市の例がある。

⁴³ 野口健幸（2007）「公営交通はどのように変容するのか」『運輸政策研究』No.2 p.92。

⁴⁴ 公営交通事業協会（2005）『公営バス事業の役割（意義）とこれからのあり方研究会報告書（中間報告）』。P.2。

高くなっている⁴⁵。原因として、現業職員の給与水準の硬直性がある。この問題は公務員制度にあり、給与改定の柔軟性がなく、時代にあった給与改定が行えない状態になっている。また、人員構成もひとつの要因である。実際、現業職員における高齢者の割合が多いといわれる。

職員給与費の削減効果を図るため、正規職員の新規採用を抑制し、退職者は原則として不補充としながら、再任用職員・嘱託職員の拡大、再任用職員の嘱託化等の活用で対応している。再任用職員・嘱託職員の場合、雇用期間に定めがあることから、相対的に正規採用の職員と比較して職員給与費を抑えることが可能になる。

3-1-2. 間接営方式（子会社設立等による分社化）

地方公共団体の枠組みを離れて、組織上独立して、公社などの公共体形態、公営企業型独立行政法人、株式会社形態の公企業、公営企業に準ずる第三セクター等別個の法人体形態をとることによって、管理組織を始め様々な経営の自由度を付与しようとする公企業の経営形態をいう⁴⁶。

別個の法人体は、新しい賃金体系を定め、その下で、乗務員を雇用するものであり、民営事業者が行う分社化と同様の効果を狙っている。これは、結局、公営部局の実質的な株式会社化であるといえる。大阪市では外郭団体の大阪シティバスを大阪交通労働組合と共同出資により設立し、ここで定年退職後の現業職員を採用し、同市より運行委託を受けて一部路線を運行している。公営部局は、この子会社の株式を保有する持株会社として、戦略と戦術の段階に特化していく見込みである⁴⁷。

3-1-3. 行政部局への編入

地方公営企業という形で行っている乗合自動車サービスを、もっと行政に近い形により、直接、一般行政部門の中で、主として税の投入により供給していくという形態のことをいう⁴⁸。

主たるメリットとして、政策との連携がしやすい、サービス水準の維持ができる、財政支援がされやすい、デメリットとして、コスト削減努力を削ぐ、受益と負担の適正な関係を乱すおそれが挙げられる⁴⁹。

⁴⁵ 公営交通事業協会（2006）『公営バス事業の役割（意義）とこれからのあり方研究会報告書』p. 11。

⁴⁶ 尼崎市バス交通検討会議（2011）『持続可能なバス交通サービスの方向性』p. 25。

⁴⁷ 高橋愛典（2010）「バス輸送形態の分析枠組みに関する検討」『都市交通政策の国際比較』関西鉄道協会 都市交通研究所No.37 p. 27。

⁴⁸ 尼崎市バス交通検討会議（2011）『持続可能なバス交通サービスの方向性』p. 23。

⁴⁹ 神戸市交通事業審議会（2007）『神戸市交通局の次期経営計画の方向性について』p. 9。

3-1-4. 路線再編成

公営乗合自動車事業は、公共の福祉の観点から地域住民に良質で安定した輸送サービスを提供することが求められており、とりわけ地域住民の日常生活にとって真に必要な路線については、不採算になっているものでも運行の維持を図って行く必要がある。

しかし、最近の財政状況からこれまで通りの不採算路線に対する行政支援が期待できないことから、路線別の収入が標準的な支出に満たないような路線にあつては、利用者の利用実態に見合った路線の見直し等を行い、あらゆる工夫を行い維持するか否かを検討してきた。改正道運法施行後は、一部で非効率路線の休廃止や減回が相次いでいる⁵⁰。

3-2. 営業譲渡（完全民営化）

公営乗合自動車事業者が経営努力によっても収支が改善できない場合は、民間への譲渡となる。路線を共管している他の事業者がいる場合、またその路線に別の競合事業者がいる場合は、お互いの経営効率を図るためにその民営乗合自動車事業者に譲渡するケースが多い。通常は路線単位で譲渡が行われるが、公営乗合自動車事業が存続不可能と判断された場合は、全事業を民営乗合自動車事業者に譲渡することがある。この場合、完全民営化として、公営乗合自動車事業者は当該乗合自動車事業の廃止となる（図表9）⁵¹。

図表9：近年の公営乗合自動車事業完全民営化の動き

2010年	姫路市	2012年	明石市	2016年	尼崎市
2011年	苫小牧市	2014年	鳴門市		熊本市
	呉市		小松島市		

〔出展〕 尼崎市（2012）「バス交通サービスの担い手の検討に関する資料」p.10より筆者作成

主たる利点は、公的部門の事業縮小や廃止による財政負担の大幅軽減と、運行経費削減による路線廃止の回避であるが、一方で余剰職員の処遇が問題となる。ゆえに委譲にあたって、もともと地方自治体で雇用している労働者や車輛を同時に引き受けるのであれば、特に民営乗合自動車事業者の手間はさほどかからないが、雇用条件の変

⁵⁰ 公営交通事業者協会（2006）『公営バス事業の役割(意義)とこれからのあり方研究会報告書』pp. 50-55。

⁵¹ 大谷内肇（2008）「近年の公営バス事業者の経営状況と再編動向」『慶應義塾大学 交通運輸情報プロジェクトレビュー16』p. 69。

化等で労働者が直接、民営乗合自動車事業者に転籍する例は少ない⁵²。

また、自治体による公的補助やインフラ使用制限が可能でなければ、民間事業者による公共交通ネットワークの削減を止めることができない危険性がある。特に、民営乗合自動車事業者と競合する区間で対象事業者に委譲が実施された場合、適正な便数への調整で削減が行われる場合があるが、それが過度な場合には利便性の低下につながる可能性がある。

3-3. 改善型地方公営企業（管理の委託）

道運法第35条に基づき、乗合自動車路線を運行する際の運転業務、運行管理業務及び整備管理業務を別会社に委託するが、運営責任、路線権、車輛及び収入は委託元に帰属し、委託した別会社に人件費などの経費を支払う制度をいう。ただし、現行法規上では、車輛数又は路線の長さの2分の1（一定の基準を満たせば3分の2）が管理の委託の上限と定められている⁵³。

具体的には、路線の運行業務・運行管理業務・整備管理業務を別会社に委託するもので、委託者に対して、委託料として職員給与費等の経費を支払うシステムである⁵⁴。

委託者側は、委託元が所有する乗合自動車を用いて、委託元の制服を着た委託者の現業職員が、委託元の定めたダイヤ・運賃などのサービス内容に基づいて運行する。委託者側の経営リスクは皆無に等しい⁵⁵。

この方式の公共交通の計画策定とコントロールに関わる意思決定を階層構造するSTOフレームワーク⁵⁶で説明するならば、戦略（S）階層と戦術（T）階層に関わる意思決定を公営事業者が有したまま、運行（O）階層に関わる意思決定の一部のみを外部民営事業者に委託するといった方式といえる。

大きな目的は、基本的に民間事業者の現業職員と直営現業職員の職員給与単価差によって生じるコスト差を削減することである⁵⁷。そして、先に挙げた直営での合理化と営業譲渡のそれぞれの問題点を補う手法であり、利用者利便を損なうことの少ない手法であると考えられる。

⁵² 杉本淳・加藤博和（2004）「財政的持続性と利便性を両立しうる都市乗合交通の運営形態と路線網に関する基礎的検討」『土木計画学研究・講演集 Vol. 29』pp. 1-2。

⁵³ 公営交通事業協会（2004）『規則改革の社会における公営バス事業の経営に関する調査研究』pp. 26-27。

⁵⁴ 日本バス協会（1996）『乗合バス事業の管理の受委託に関する調査報告書』p. 3。

⁵⁵ 近藤宏一（2005）「都市バス運営の今後をめぐる論点と検討課題」『立命館経営学』第43巻第6号p. 74。

⁵⁶ 酒井裕規・正司健一（2007）「都市公共交通の運営形態についての考え方」『都市問題研究』第59巻第12号p. 56によると、公共交通に供給に関わる多種多様な計画策定とコントロールに関わる意思決定項目全体をその機能によりS（戦略）、T（戦術）、O（運行）の3階層に分割して議論するものとしている。

⁵⁷ 近藤宏一（2008）「地域における公共交通事業の今後のあり方についての一考察」『立命館経営学』第46巻第3号p. 133。

2000年に京都市が全国の公営乗合自動車事業として初めて管理の委託を実施し⁵⁸、その後、青森市（2000年）、苫小牧市・大阪市（2002年）、東京都（2003年）、神戸市・尼崎市（2004年）、仙台市（2006年）などでも導入されている。京都市の管理の委託の実施について、2010年時点で経費の面全体からは、少なくとも効果があるという報告が確認される（図表10）。

図表10：受委託を継続せず直営職員での運営に戻した場合の給与費と委託における給与費の差額

	直営で実施した場合	委託した場合	財政効果額
2008年度	4,935百万円	4,652百万円	283百万円
2009年度	4,868百万円	4,736百万円	132百万円
2010年度	4,909百万円	4,720百万円	189百万円

（出展）総務省（2012）『地方公営企業における民間的経営手法等の取組事例集』p.21より引用

竹内（2008）⁵⁹によると、公営乗合自動車事業の高コスト体質は明らかであり、実際に管理の委託を始めとする民間委託を実施している事業者において大きな経費削減効果を上げており、管理の委託は高コスト体質の改善に適した施策であるとしている。

また京都市では、可能な限り管理の委託を進めていくこととしており、経営改善を図るためには管理の委託を拡大することが有効であるとしている⁶⁰。

近年改革のための手法として注目されている業務委託、中でも営業所単位で委託を行う管理の委託と他の経営形態と比較や各自治体による年度ごとに委託の評価は行われているものの、委託を行った公営乗合自動車事業者の間の相違や差異について調査した分析は少ない。

よって本稿では、管理の委託を行った自治体の委託の状況や経営決算等の資料を使用して、経営効率化に影響する効果や要因について検討を行う。

⁵⁸ 西窪一（2011）「京都市交における外部委託」『都市交通事業の経営手法：新たな展開』関西鉄道協会 都市交通研究所No.38 p.63。

⁵⁹ 竹内俊文（2008）「公営バス事業の非効率性と生産性の分析」『一橋大学国際・公共政策大学院コンサルティング・レポート』p.9。

⁶⁰ 真下清（2005）「京都市域における規制緩和後の乗合バスの状況及び京都市営バスの運営方法の見直しについて」『規制改革の展開と都市交通事業の経営』関西鉄道協会 都市交通研究所No.31 p.145。

4. 改善型地方公営企業（管理の委託）に関する先行研究

公営乗合自動車事業に関する先行研究としては、宮嶋（1984）⁶¹、宮良・福重（2002）⁶²、山下（2002）⁶³などが挙げられる。いずれもDEA⁶⁴やSFA⁶⁵を用いて非効率性を計測したものである。

また、杉本・加藤・林（2003）⁶⁶、村野・エムリ・溝上（2010）⁶⁷では、営業譲渡などの経営形態を一つとして扱い、それぞれの経営のあり方の比較を行い、今後の公営乗合自動車事業者の方向性について検討している。

改善型地方公営企業（管理の委託）そのものを扱ったものとしては、各自治体が発行している管理の受委託の報告書などが挙げられ、経済性や安全性などといった指標に基づいて評価を行っているものが多い。しかし、公営乗合自動車事業者の改善型地方公営企業（管理の委託）に関して具体的に個別事例を評価した研究は少ない。

そのため、本稿では、改善型地方公営企業（管理の委託）による経営効率化に影響する要因を検討するため、京都市を中心に東京都、大阪市、神戸市を対象として、コスト削減になるベンチマーキング対象項目⁶⁸として挙げられている職員給与費と労働生産性を定性的に把握し、さらに委託の手法に関わる部分との2点について比較・検討する。

5. 改善型地方公営企業（管理の委託）導入前後の分析

職員給与費をめぐる環境としては、管理の委託前後における乗合自動車運行に関わる職員数や職員給与費、労働生産性指標からは、職員1人当たり年間走行キロ、あるいは仕業数当たり輸送人員によって考察できると考えられる。

数値は地方公営企業年鑑による各公営乗合自動車事業者の数値を利用する。委託の手法に関しては、各自治体の報告書を参考に、委託先事業者や規模について検討する。

⁶¹ 宮嶋勝（1984）「地方公営バス事業の生産性に関する研究」『公益事業研究』第36巻第2号。

⁶² 宮良いずみ・福重元嗣（2002）「公営バス事業の効率性評価」『会計検査研究』No.26。

⁶³ 山下耕示（2003）「地方公共サービスの非効率性と財源補填」『日本経済研究』No.47。

⁶⁴ Data Envelopment Analysis の略で包絡分析法といわれる。事業者の経営効率性を多入力・多出力の観点から計測する方法のこと。

⁶⁵ Stochastic Frontier Analysis の略で確率的フロンティア分析法といわれる。計量的に推定される生産フロンティアからの乖離を非効率性と誤差を分離することで非効率性を計測するパラメトリックな手法のこと。

⁶⁶ 杉本淳・加藤博和・林良嗣（2003）「都市公共交通事業の民営化に関する基礎的研究」『土木計画学研究・講演集』Vol. 28。

⁶⁷ 村野祐太郎・エムリジュリハルニス・溝上章志（2010）「公営バス事業の民間移譲の現況と課題」『土木計画学研究・講演集』Vol. 41。

⁶⁸ 大阪府市統合本部バス改革・持続戦略PT（2012）「バス事業について」『第14回大阪府市統合本部会議資料』p. 14。

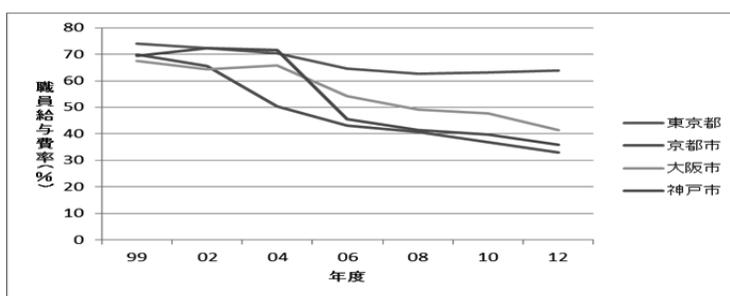
5-1. 職員給与費をめぐる推移

5-1-1. 経常費用に占める職員給与費の割合

図表 11 は、経常費用に占める職員給与費率⁶⁹の推移を示したグラフである。京都市・大阪市・神戸市は順調にその割合を低減させている一方で、東京都の職員給与費率の低減の割合が極端に弱い。

以前は公営乗合自動車の現業職員に対して高給取り批判がマスコミを賑わせたこともあるが、給与水準はかなり下がっている。

図表 11：経常費用中に占める職員給与比率の推移

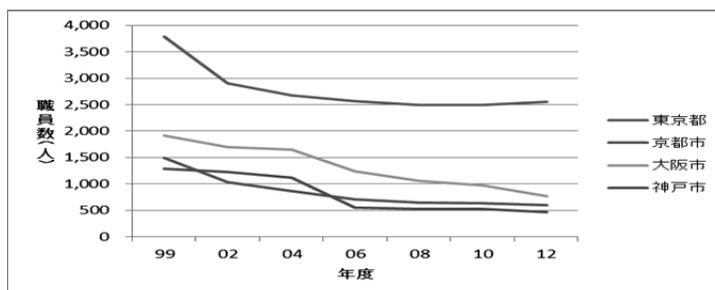


(出展) 地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・費用構成表及び財務分析」
平成 11 年・14 年・16 年・18 年・20 年・22 年・24 年度版より筆者作成

5-1-2. 職員数の推移

図表 12 は、職員数の推移を示したグラフである。職員数そのものの減少数については、1,000 人前後と各自自治体に大差はない。

図表 12：職員数の推移



(出展) 地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・施設及び業務概況に関する調」
平成 11 年・14 年・16 年・18 年・20 年・22 年・24 年度版より筆者作成

⁶⁹ 当該事業営業収益に対する職員給与費の割合。

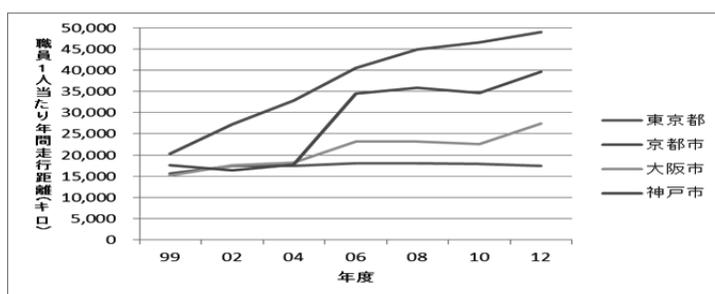
5-2. 労働生産性の推移

5-2-1. 職員1人当たり年間走行距離の推移

図表13は、職員1人当たり年間走行距離の推移を示したグラフである。走行距離は管理委託した路線も含むので、職員数削減が行われれば1人当たり走行距離は上昇する。京都市の走行距離が圧倒的に伸びている。

逆に、東京都・大阪市ではその効果はみられない。また神戸市については一時的な上昇がみられたが、その後、横這いである。

図表13：職員1人当たり年間走行距離の推移

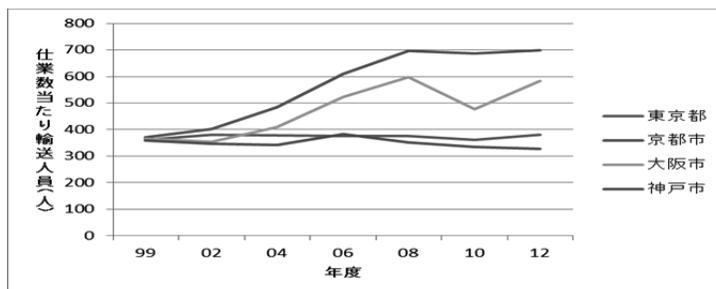


(出展) 地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・経営分析に関する調」
平成11年・14年・16年・18年・20年・22年・24年度版より筆者作成

5-2-2. 仕業数当たり輸送人員の推移

図表14は、仕業数当たり年間走行距離の推移を示したグラフである。仕業数当たりの輸送人員の点でも京都市は多く、職員1人当たり年間走行距離と類似の関係性がみられる。

図表14：仕業数当たり輸送人員の推移



(出展) 地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・経営分析に関する調」
平成11年・14年・16年・18年・20年・22年・24年度版より筆者作成

5-3. 委託事業者の規模

図表 15 は、委託事業規模の比較を示した表である。委託事業者数や委託事業者の性質が委託費等について影響を与える。2014 年には東京都以外の自治体は全車両数のおよそ 50%前後まで委託が拡大している。

また、大阪シティバスと神戸交通振興は、それぞれの自治体が出資する外郭団体である⁷⁰。報告書等では別個の法人体への管理の委託として扱われる。しかし、外郭団体への補助がある場合、一見、経営効率化が進んでいるようにみえるが、自治体全体への効果は抑えられている恐れがある。

委託事業者の参入数が多い京都市や神戸市と比較し、外郭団体が委託先の多くを占める大阪市、委託先が単独である東京都では、民間事業者間の競争効果は見込めない。長期的には適正な委託費や安全、乗客への接遇などサービス水準等にも差が現れる可能性がある。それらを担保させるようなコンペティションによる競争原理を導入し一層のコスト削減を図ることを検討する必要がある。

図表 15：委託事業規模の比較（2014 年）

	東京都	京都市	大阪市	神戸市
委託車両数	253 両	394 両	280 両	365 両
全車両数	1,453 両	788 両	560 両	517 両
比率(%)	17.4%	50.0%	50.0%	70.1%
委託事業者	はとバス	阪急バス 京阪バス 近鉄バス 京都バス エムケイ 西日本JRバス	南海バス 大阪シティバス	阪急バス 神姫バス 神戸交通振興

(出展) 東京都交通局ホームページ・京都市交通局ホームページ⁷¹

大阪市交通局 (2014) 『平成 25 年度大阪市交通局自動車事業管理委託評価報告書』

神戸市交通局 (2014) 『平成 25 年度神戸市交通局市バス営業所管理の受委託に関する評価委員会報告書』

より筆者作成

⁷⁰ 高橋愛典 (2010) 「近畿圏の公営バス事業における改革の動向」『運輸と経済』第 70 巻第 10 号 pp. 34-35。

⁷¹ 東京都交通局ホームページ『<http://www.kotsu.metro.tokyo.jp/>』(last access 2014/8/6)

京都市交通局ホームページ『<http://www.city.kyoto.lg.jp/kotsu/>』(last access 22014/8/6)

5-4. 改善型地方公営企業（管理の委託）導入前後の分析結果

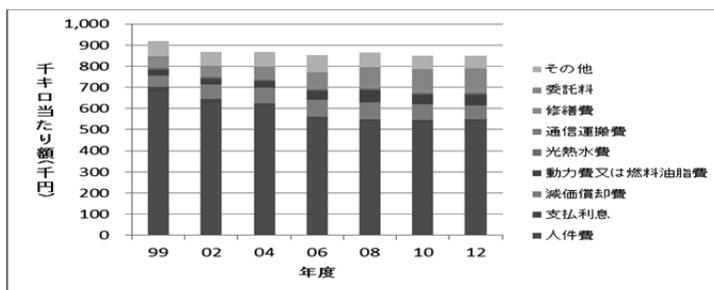
5-4-1. 管理の委託による効果の差について

管理の委託がどの程度一般化しているのか、数量的に示すことは容易ではない。この分野の基礎的資料である地方公営企業年鑑では委託料の項目はあるもの各自治体により計上方法は異なっている。

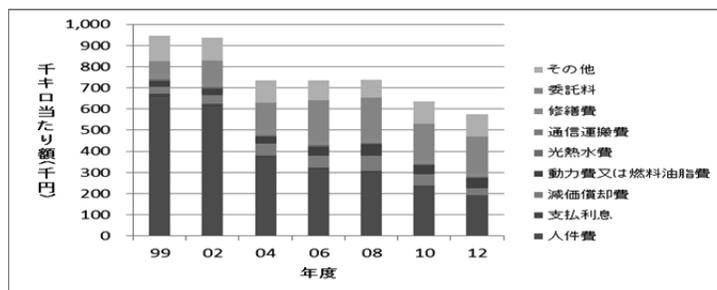
その中で費用構造をみてみると、管理の委託が導入されたことに応じて 2000 年以降、委託料が急激に上昇している。総費用についても、低下傾向にあることが窺える。中でも大きく減少しているのが、管理の委託をいち早く導入した京都市であり、東京都・大阪市の管理の委託による効果が小さく現れている。職員給与費低減の効果は、職員数の減員数に差がないため、各自治体の早期退職者の募集、退職者不補充、配置転換、若年嘱託職員の雇用、新規採用における契約制導入等、経営努力によるところが大きいのではないかと考えられる。

労働生産性からは、京都市は管理の委託によって人員削減を行ったうえに継続的な経営効率化を進めているが、他の自治体は管理の委託以外の努力はみられないといえる。具体的には、運行千キロ当たりの費用に差異が出ている（図表 16～19）。

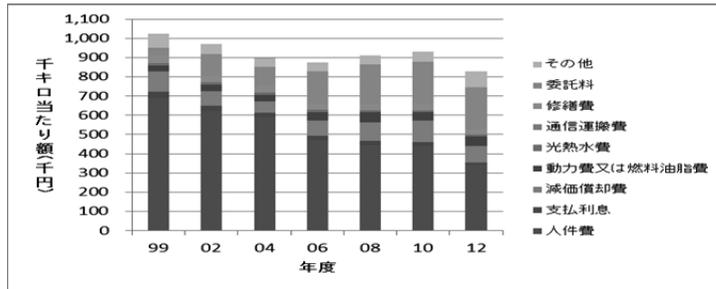
図表 16：東京都乗合自動車事業における運行千キロ当たりの費用



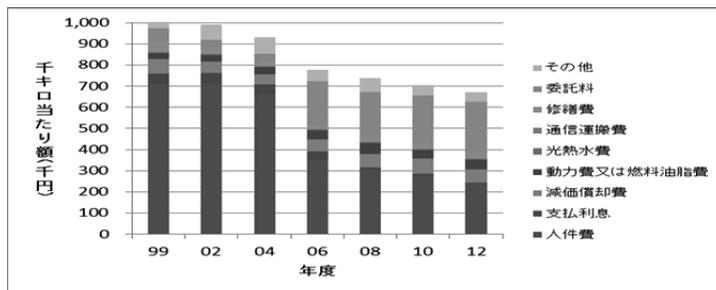
図表 17：京都市乗合自動車事業における運行千キロ当たりの費用



図表 18：大阪市乗合自動車事業における運行千キロ当たりの費用



図表 19：神戸市乗合自動車事業における運行千キロ当たりの費用



(図表 16～19 の出展)

地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・費用構成表及び財務分析」
平成 11・14 年・16 年・18 年・20 年・22 年・24 年度版より筆者作成

しかし、東京都以外の自治体の委託事業規模は大きく変わらない。要因として系統数の多さが考えられる (図表 20)。

図表 20：系統網の状況 (2012 年度)

	年間走行km	系統数	1系統当たりの 平均年間走行km
東京都	44,203	137	322.7
京都市	29,569	74	399.6
大阪市	20,913	103	203.0
神戸市	18,684	90	207.6

(出展) 地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・施設及び業務概況に関する調」
平成 24 年度版から筆者作成

管理の委託先には系統数の変更する権限（路線権）がない。系統数が多い場合、より多くの現業職員の雇用を確保しなければならない。そのため、管理委託費や職員給与費の額が大きくならざるを得ない。その結果、管理委託の効果が他の自治体より薄いのではないかと考えられる。東京都については、管理の委託が僅かであるため、効用を見出しづらい。運行千キロ当たりの費用の推移をみる限り、京都市と比較すると、管理の委託の推進が経営状態の改善に寄与していると考えられる。

5-4-2. 分析結果を用いたシミュレート

京都市で達成されている 2012 年度の労働生産性を前提とした場合の他自治体の余剰人員から職員給与費削減コストを計算した（図表 21）。

労働生産性＝付加価値額／従業員数

付加価値額＝経常利益＋職員給与費＋金融費用＋諸税＋賃借料⁷²

京都市に比べ、他自治体は非効率がみられることがわかった。他自治体が京都市レベルをベンチマークとして経営効率を達成することによって、職員給与費がどれだけ削減できるかをシミュレートする。

図表 21：シミュレート結果

年間当たり削減コスト(基本給)	東京都	大阪市	神戸市
京都市をベンチマーク	5,817,031,018 円	3,082,863,394 円	946,687,315 円

(出展) 地方公営企業経営研究会『地方公営企業年鑑』地方財務協会「交通事業・給与に関する調

平成 24 年度版から筆者作成

6. 結論

今世紀に入り「民間にできることは民間に」という考え方が一般に広がってきた。公営事業者と民営事業者とを比較すると、民営事業者のほうが低コストで運営ができている現状からは、採算性に問題がなければ、全ての乗合自動車を民営事業者で運営するほうが、サービスの受益者からはよりよいサービスを受けられる可能性が高い。民営事業者のコスト削減努力は先進的であり、西日本鉄道は 1980 年代後半から乗合事

⁷² 運輸省 (1986) 『運輸白書 昭和 55 年度』「主要付加価値指標の推移」より引用。

業の地域子会社を設立し、営業譲渡による分社化を行う一方で、1991年より管理の委託を導入した⁷³。

乗合自動車を公営で運行する意義の喪失を後押しすることになったのが、自治体バス⁷⁴と呼ばれるコミュニティバス⁷⁵の登場である。戦略・戦術と運行を分離することにより、交通政策としての路線サービスを民営事業者が供給することが可能になった点が画期的であった。公共性と企業を分離する役割も果たしている。公営事業の枠組みを維持したままコミュニティバスのように、公共交通確保策が実施できるならば、地方公営企業が乗合自動車事業を維持することの妥当性は完全でない。

このことから、現在の公営事業者は民営事業者と比較して競争力に欠ける存在である。一部の自治体では、給与制度の見直しまで踏み込んだコスト削減に取り組み、大きな成果を挙げている⁷⁶。加えて、勤務シフトや配置人員の見直しを推進し、さらには特徴的といわれている非現業部門の比重⁷⁷を下げなければならない。特にこの部分が改善できない限り、公営事業者は淘汰される。

しかし、これらのことが「民営化すれば公営の持つ問題点が解決される」という誤解につながっている。コスト面では公営事業者はデメリットばかりが目立ってしまうが、長所はコスト面以外の部分にある。民営事業者では赤字の路線を積極的に運営するインセンティブはない。行政の限界が認識されるようになり、民間事業者には、これまでも増して公共的役割が期待されるようになった。しかし、民間事業者は、あくまで収益活動を通じて公共に奉仕するものであって、税収を基礎にして公共の仕事をする行政と同視することはできない⁷⁸。

大阪市は将来的な経営形態のとりまとめ⁷⁹の中で、改善型地方公営企業、市出資株式会社、民間資本株式会社、地方独立行政法人、公設民営の5種の経営形態についてシミュレーションを行っているが、結論として、公営事業者だから運営できる、民営事業者だから運営できない、あるいはその逆もないとしている⁸⁰。民営事業者の最大のメリットは効率化であり、必ずしもサービスの改善が保障されているわけではない。

⁷³ 鈴木文彦（2003）『西鉄バス最強経営の秘密』中央書院 p. 85。

⁷⁴ 高橋愛典（2006）『地域交通政策の新展開』白桃書房 p. 13によると、民間事業者が営利目的で実施する乗合自動車輸送、及びそれによって形成される路線網を補完する目的で、自治体が運営（補助）する乗合自動車輸送のこと。

⁷⁵ 中村文彦（2006）『バスでまちづくり』学芸出版社 pp. 172-176によると、特徴として、均一運賃、小型車輛、循環路線が挙げられ、政策的にはサービスの内容や運営は自治体が主導し、乗合自動車の運行は民間事業者に委託するという、新しい公民分担の形態を定着させたとしている。

⁷⁶ 加藤博和（2012）「公営交通事業の意義と付加価値を問い直す」『運輸と経済』第72巻第8号 p. 53。

⁷⁷ 加藤博和（2008）「公営バス事業はなぜ公営でなければならないのか？」『運輸と経済』第68巻第4号 p. 18。

⁷⁸ 橋本行史（2008）「日本型バス・パートナーシップの課題」『現代社会研究』（京都女子大学）第11巻 p. 91。

⁷⁹ 大阪市交通局（2007）『大阪市営交通事業の経営形態の検討について 最終とりまとめ』。

⁸⁰ 佐々木弘・正司健一・有馬宏尚・斎藤峻彦（2008）「大阪市交通局の民営化をめぐる議論」『運輸と経済』第68巻第4号 p. 11。

民営化だけで望ましい公営乗合自動車交通は実現できない。

京都市は管理の委託の推進により、継続的な経営効率化を進めている。シミュレーションの結果、東京都では年間およそ 58 億円、大阪市では年間およそ 30 億円、神戸市では年間およそ 9 億円の削減可能性が見込まれる。この事例から、改善型地方公営企業（管理の委託）の形態は望ましい方略の一つである。しかし、自治体それぞれが施策を推進するだけでは非効率である。新たな時代の公営乗合自動車交通の維持枠組みの中で、各地の状況展開をふまえつつ、国としても、現行制度の見直しや支援体制の充実が望まれる。

さらには、公営・民営問わず乗合自動車事業全体が苦境に陥っている根本的理由である利用者減少に対して処方箋を示さなければならない。ライバルは私的交通機関であり、徒歩であり、あるいはトリップしないことが増加するであろうことを強く再認識する必要がある。

路線というコンテンツが改善されなければ、乗客は確実に減少し続ける。市場拡大なくして苦境を乗り切ることにはできない。単なるコスト削減策は何の付加価値も生み出さない。対症療法的な事業を繰り返すのではなく、出口戦略を明確にし、それに向けたロードマップ作り、例えば、サイクル・アンド・バスライド⁸¹やダイアルアライド⁸²のような新規顧客獲得メカニズムが内包されるビジネスモデルの構築こそが公営乗合自動車交通事業に求められる。ハイパーモータリゼーションの進展により、運ぶことそのものの付加価値はゼロとなった。

1997年に運輸省・建設省（どちらも現国土交通省）・警察庁の3省庁が連携して「オムニバスタウン事業」がスタートした⁸³。オムニバスとは、多様な社会的課題の解決の御用に役立つという意味で、言い換えると、「乗合自動車が様々な都市交通問題の解決に役立つ街」が目標である。また、オムニバスは「バス」の語源で乗合自動車がいま一度、原点に回帰するためにも全国にこの想が広がればよいだろう。

公営事業者の場合、住民福祉が重要な目的の一つである。環境・安心安全の観点から公共交通の必要性が高まっているいま、公営乗合自動車交通がまちづくり・地域づくりのカギを握るといっても過言ではない。

⁸¹ 高橋愛典（2008）「バス交通を活用したまちづくりと住民参画の可能性」『産経論集』（関西学院大学）第 35 号 p. 37 によると、乗合自動車停留所の付近に駐輪場を整備し、停留所までのアクセスを改善することとしている。

⁸² 寺田一薫（2002）『バス産業の規制緩和』日本評論社 p. 198 によると、需要応答型のドア・トゥ・ドアのサービスで乗客定員 9～16 名の車輛で運行されることが多い。地方部だけでなく、都市部でも見られるとしている。

⁸³ 国土交通省自動車交通局ホームページ『<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/koukyo/omuni/seido.htm>』（last access 2014/8/30）

7. 結びに代えて

本稿では非効率性や高コスト体質が問題となり、改善型地方公営企業（管理の委託）を導入している自治体を対象に経営効率化の要因を検討するため、京都市を中心に東京都・大阪市・神戸市を対象として、職員給与費と労働生産性を定性的に把握し、さらに委託の手法に関わる部分との2点について比較した。

その結果からは、経営の健全化・効率化に向けては、管理の委託の推進が効果的である可能性が示唆された。ただし、長期的な効果を考慮して、管理の委託先を複数の民間事業者の中で、競争的環境を整備していくことが重要になるであろう。そのうえで、委託契約の際、安定性・公正性の確保が必要となる。

従来、地方公営乗合事業者は、規制に基づく地域独占に支えられ、採算性を前提とした内部補助の枠組みで、域内公共交通網の戦略・戦術と運行を一括して扱ってきた。そのため、公共交通のあり方と公共交通事業の経営問題が混同されてしまった。その後、規制を前提として公共性と採算性の両立を求める枠組みの行き詰まり、規制緩和による内部補助システム否定は、結果的に改善型地方公営企業（管理の委託）として、戦略・戦術と運行の分離を促す結果となった。

ただし、管理の委託は、運行経費削減だけでなく、付加価値を生むための戦略・戦術力向上につながらなければ、本当の意味で有効でない。

最後に今後の課題として、本稿では、入手可能な数値の不足や推計の困難性等の理由によって、捨象した部分が多くあった。そして、今後の公営乗合自動車事業のあり方として検討される営業譲渡（完全民営化）と改善型地方公営企業（管理の委託）に関して、営業譲渡（完全民営化）後の支援金交付、改善型地方公営企業においては、一般会計から補助金、地下鉄事業等他会計からの繰越金も包含した比較分析も必要であると考えられる。

<参考文献>

- 斎藤峻彦（1991）『交通市場政策の構造』中央出版社。
- 佐藤信行（2007）『都バスの90年史』グランプリ出版。
- 志鎌一之（1955）『自動車交通政策の変遷』運輸故資更生協会。
- 鈴木文彦（2003）『西鉄バス最強経営の秘密』中央書院。
- 鈴木文彦（2005）「都営バスのあゆみ」『B Jハンドブックシリーズ東京都交通局』B Jエディターズ。

関根則之（1995）『改定地方公営企業法逐条解説（改定第7版）』地方財務協会。
高橋愛典（2006）『地域交通政策の新展開』白桃書房。
高寄昇三（2005）『近代日本公営交通成立史』日本経済評論社。
寺田一薫（2002）『バス産業の規制緩和』日本評論社。
寺田一薫（2005）『地方分権とバス交通』勁草書房。
中村文彦（2006）『バスでまちづくり』学芸出版社。

<参考資料>

赤井伸郎（2006）『公営企業のガバナンスと経営形態地方分権下における官（国と地方）と民の役割分担の適正化』経済産業研究所。
尼崎市（2012）『バス交通サービスの担い手の検討に関する資料』尼崎市公営企業審議会資料第1号。
尼崎市バス交通検討会議（2011）『持続可能なバス交通サービスの方向性』。
板谷和也（2013）「都市公共交通運営の今後の方向性」『公営企業』第45巻第3号。
運輸省（1986）『運輸白書 昭和55年度』。
運輸政策審議会自動車交通部会（1999）『乗合バスの活性化と発展を目指して～乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～』運輸政策審議会自動車交通部会答申。
大阪市交通局（2007）『大阪市営交通事業の経営形態の検討について最終とりまとめ』。
大阪市交通局（2014）『平成25年度大阪市交通局自動車事業管理委託評価報告書』。
大阪府市統合本部バス改革・持続戦略PT（2012）「バス事業について」『第14回大阪府市統合本部会議資料』。
大谷内肇（2008）「近年の公営バス事業者の経営状況と再編動向」『慶應義塾大学 交通運輸情報プロジェクトレビュー16』。
岡田清（1993）「最近のバス事情と問題点」『都市問題』第84巻第5号。
加藤博和（2008）「公営バス事業はなぜ公営でなければならないのか？」『運輸と経済』第68巻第4号。
加藤博和（2012）「公営交通事業の意義と付加価値を問い直す」『運輸と経済』第72巻第8号。
衣笠達夫（2014）「地方公営企業の経済学（下）」『追手門経済論集』。
公営交通事業協会（2000）『公営バス事業のあり方に関する研究会報告書』。
公営交通事業協会（2005）『公営バス事業の役割（意義）とこれからのあり方研究会報告書（中間報告）』。

公営交通事業協会(2006)『公営バス事業の役割(意義)とこれからのあり方研究会報告書』。
交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会(2007)『今後のバスサービス活性化方
策検討小委員会報告書～連携が生み出す元気なバス～』
神戸市交通局(2014)『平成25年度神戸市交通局市バス営業所管理の受委託に関する
評価委員会報告書』。
神戸市交通事業審議会(2007)『神戸市交通局の次期経営計画の方向性について』。
国土交通省(2007)『バスの運行形態等に関する調査報告書』。
国土交通省(2010)『交通関連統計資料集』。
国土交通省(2013)『自動車運送事業経営指標 2012年版』。
近藤宏一(2005)「都市バス運営の今後をめぐる論点と検討課題」『立命館経営学』第
43巻第6号。
近藤宏一(2008)「地域における公共交通事業の今後のあり方についての一考察」『立
命館経営学』第46巻第3号。
斎藤峻彦(2009)「地域公共輸送における“市場の失敗”現象への対応」『生駒経済論
叢』(近畿大学)第7巻第1号。
酒井裕規・正司健一(2007)「都市公共交通の運営形態についての考え方」『都市問題
研究』第59巻第12号。
酒井裕規・正司健一(2010)「わが国公営バス事業における民間事業者活用の効果」『國
民経済雑誌』(神戸大学)第201巻第6号。
佐々木弘・正司健一・有馬宏尚・斎藤峻彦(2008)「大阪市交通局の民営化をめぐる議
論」『運輸と経済』第68巻第4号。
杉本淳・加藤博和(2004)「財政的持続性と利便性を両立しうる都市乗合交通の運営形
態と路線網に関する基礎的検討」『土木計画学研究・講演集』Vol.29。
杉本淳・加藤博和・林良嗣(2003)「都市公共交通事業の民営化に関する基礎的研究」
『土木計画学研究・講演集』Vol.28。
杉山雅洋(1999)「バス事業の規制緩和」『都市問題研究』第51巻第12号。
総務省(2012)『地方公営企業における民間的経営手法等の取組事例集』。
総務省(2014)『地方公営企業年鑑第60集』。
高橋愛典(2008)「バス交通を活用したまちづくりと住民参画の可能性」『産経論集』
(関西学院大学)第35号。
高橋愛典(2010)「近畿圏の公営バス事業における改革の動向」『運輸と経済』第70
巻第10号。

- 高橋愛典（2010）「都市公共交通の政策と経営」『都市研究』第10号 pp. 31-41。
- 高橋愛典（2010）「バス輸送形態の分析枠組みに関する検討」『都市交通政策の国際比較』関西鉄道協会 都市交通研究所No.37。
- 高橋愛典（2011）「バス事業規制緩和後の10年」『商経学叢』（近畿大学）第57巻第3号。
- 竹内健蔵（2007）「都市における公共交通の社会的意義と採算制—公営と民営の観点から—」『都市問題研究』第59巻第12号。
- 竹内伝史（2000）「需給調整規制の廃止に伴う地方自治体の新任務、公共輸送政策」『運輸政策研究』Vol. 3No.2。
- 竹内俊文（2008）「公営バス事業の非効率性と生産性の分析」『一橋大学国際・公共政策大学院コンサルティング・レポート』。
- 地方公営企業経営研究会（各年）『地方公営企業年』地方財務協会。
- 鶴指眞志・松澤俊雄（2013）「バス事業における公的役割に関する一考察」『経済学雑誌』（大阪市立大学）第114巻第3号。
- 寺田一薫（2005）「バス事業への新規参入と規制緩和後に残された制度上の課題」『運輸と経済』第65巻第4号。
- 中西一（2008）「複数生産物を含む地方公営交通事業の評価」『佐賀大学経済論集』第41巻第2号。
- 西窪一（2011）「京都市交における外部委託」『都市交通事業の経営手法：新たな展開』関西鉄道協会 都市交通研究所No.38。
- 日本バス協会（1996）『乗合バス事業の管理の受委託に関する調査報告書』。
- 日本バス協会（各年）『日本のバス事業』。
- 日本乗合自動車協会（1957）『バス事業五十年史』。
- 野口健幸（2007）「公営交通はどのように変容するのか」『運輸政策研究』Vol. 10No.2。
- 橋本行史（2008）「日本型バス・パートナーシップの課題」『現代社会研究』（京都女子大学）第11巻。
- 真下清（2005）「京都市域における規制緩和後の乗合バスの状況及び京都市営バスの運営方法の見直しについて」『規制改革の展開と都市交通事業の経営』関西鉄道協会 都市交通研究所No.31。
- 松村憲一（2009）『公営バス事業の抜本的な改革の必要性』日本総合研究所。
- 宮嶋勝（1984）「地方公営バス事業の生産性に関する研究」『公益事業研究』第36巻第2号。

宮沢康則・宇都宮浄人・白井誠一・鈴木弘明・曾田英夫・西田敬・藤井憲男・小山徹
(2005)「100円バスの導入状況について」『交通権』第22号。

宮良いずみ・福重元嗣(2002)「公営バス事業の効率性評価」『会計検査研究』第26号。

村野祐太郎・エムリジュリハルニス・溝上章志(2010)「公営バス事業の民間移譲の現況と課題」『土木計画学研究・講演集』Vol. 41。

八木秀彰・日隈健壬(2010)「乗合バスの社会的役割と機能の変容」『広島修大論集』第51巻第2号。

山崎治(2008)「乗合バス路線維持のための方策」『レファレンス』第58巻第9号。

山下耕示(2003)「地方公共サービスの非効率性と財源補填」『日本経済研究』No.47。

山本雄二郎(1993)「公共交通におけるバスの役割」『都市問題』第84巻第5号。

湯川創太郎(2004)「路線バス産業の生産性の再検討」『交通学研究』第48巻。

【 謝辞 】

本稿を執筆するにあたり、本大学院経営研究科地域ビジネスイノベーションコースの先生方には多大なるご支援・ご助言を頂戴いたしました。とりわけ、指導教官の福田直樹先生には方向付けから詳細に至るまで、忍耐強くご指導を賜りました。ここに改めて謝意を表します。また、日常、有益な議論をしていただいた経営研究科4期生の皆さまに感謝いたします。