

地方公営企業における交通事業 — 公営バス事業について —

川村 基

Transportation Business in Local Public Enterprises

—Case of Public Bus Business—

Hajime KAWAMURA

ABSTRACT

Demand in the bus business is decreasing year by year. As a result, the scale of the system is decreasing.

The bus is an essential means of transport in our lives. Buses are also necessary in places where geographical conditions are severe. The abolition of routes and departures will have a negative impact on residents' lives and urban functions.

Furthermore, it is an obstacle to responding to Japan's aging society and progress of economic activity.

The purpose of the public bus business is to stabilize residents' lives. Therefore, the management of local public enterprises is required to improve planning and transparency. The public bus business is operated as a local public enterprises. So even on routes that can not be profitable, it operates according to policy objectives such as public welfare.

The author considers the way of sustainable public transportation services in social change.

KEYWORD: local public enterprises, public bus business, policy route, public transportation network

I はじめに

我が国の陸上交通機関は、昭和40年代前半まで鉄道、バスを中心として乗用車等が補完する形で推移してきた。しかし、近年、旅客自動車運送事業は、モータリゼーション等の発展による長期的な乗客減少傾向、自然人口減、規制改革の進展、民間的経営手法の活用を含めた官と民との役割分担の見直しの要請といった社会環境変化の中で、著しく変化が生じた。

バスは、通勤、通学、通院、買い物、レジャー等の移動需要に応じてサービスを提供する身近な

交通手段である。そのため、民間事業者が代替可能区間では競合するため公営企業として事業を行う必要がない。しかし、地理的・社会的条件等により民間事業者の参入が見込まれない区間における交通手段を確保する必要性から公営企業として事業が実施される。

地方公共団体が公営バス事業を営む目的は、住民福祉の増進、すなわち、日常生活の足としての良質で安定した公共交通サービスの提供、維持、確保のためである。そのため、いかなる状況下においても、事業の廃止を容易に許すことはできない。不採算路線について地方公共団体としてどのように対応するのか、今一度見直さなければならぬ。

徳島市では、公共交通の機能低下を防ぎ、シブルミニマム¹としてのサービス水準の維持のため、路線バスを中心とした公共交通のあり方とその実

2017年11月30日受付、2018年2月23日最終受付
川村 基 四国大学経営情報研究所
Hajime KAWAMURA, Nonmember (Research Institute of Management and Information Science, Shikoku Univ. Tokushima, 771-1192, Japan)
四国大学経営情報研究所年報 No. 23 pp. 7-14 2018年3月

現に向けた施策や事業などを示した徳島市地域公共交通総合連携計画を2010（平成22）年3月に策定し、2014（平成26）年9月には同計画の見直しを行った。その結果、市営バスの路線を順次民間へ移譲、2030年度までにバス事業をすべて民間へ移す方針を打ち出している。

本稿は、我が国の地域公共交通を取り巻く社会環境の変化、急激な人口減少、規制緩和、高齢化に伴う移動困難者の増加、無居住地区の増加などに対応できるよう、地域にとって持続可能な公共交通サービスの在り方を考え直す時期に直面していることから、旅客自動車運送事業について考察するものである。

II 地方公営企業の概要

1 地方公営企業の経営

地方公営企業には、1）地方公共団体によって直接経営される事業、2）地域住民の福祉の増進を目的とする事業、3）企業性を持つ事業、という特徴がある²。

地方公営企業の経営における基本原則は、「常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の

目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない」（地方公営企業法第3条）と規定されている。同時に、経営は独立採算³で行うよう大枠をはめるとともに、独立採算制が機能するために企業会計方式を採用している。こうした規定を通じて地方公営企業が効率的かつ合理的な経営を行う動機を与えている。

2 経営状況

（1）事業数

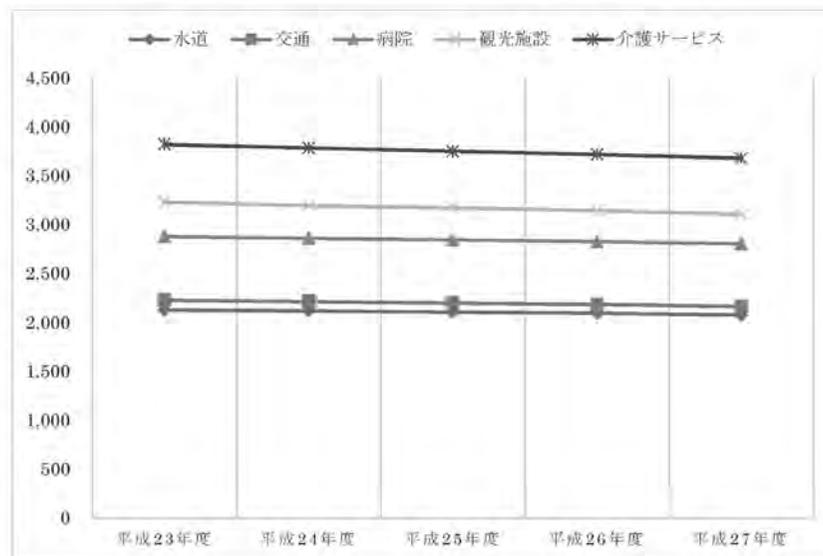
平成27年度末における普通地方公共団体数は1,765団体。また地方公営企業を経営している団体が、1,785団体（企業団、一部事務組合に加入している5団体及び特別区を含む）である。

これらの団体が経営している平成27年度末における地方公営企業の事業数は8,614事業（内、法適用企業3,110事業）で、前年度末に比べ48事業0.6%減少（内、法適用企業33事業、1.1%増）している（図1）。

事業数を事業別にみると、下水道事業が3,639事業で最も多く、次いで水道事業（上水道事業及び簡易水道事業をいう）2,081事業、病院事業636事業、介護サービス572、観光施設304事業、市場

図1 地方公営企業の事業数

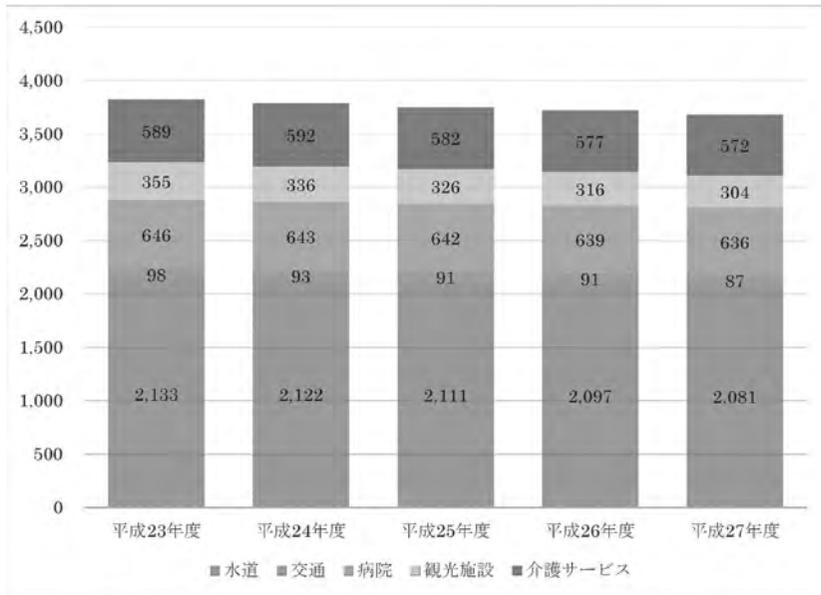
（単位：事業）



（出典）総務省「地方公営企業年鑑第63集」より作成。

図2 法適用区分別の事業数の推移

(単位：事業)



(出典) 総務省「地方公営企業年鑑第63集」より作成。

162事業である(図2)。

(2) 決算規模

平成27年度の決算規模は17兆882億円で、前年比1兆6,908億円減少している。決算規模が大きい主な事業は、下水道事業5兆5,208億円で最も大きく、次いで病院事業4兆6,408億円、水道事業3兆9,917億円、交通事業1兆848億円となっている。

(3) 経営状況

法適用企業と法非適用企業を合わせた収支の状況は、黒字事業が7,694事業で、黒字額9,467億円となっている。また、赤字事業864事業で、赤字額2,151億円である。

なお、平成13年度から13年間黒字であったが、平成26年度地方公営企業会計基準の見直しに伴い、総費用の増加のため14年ぶりの赤字となった。

(4) 料金収入

平成27年度の料金収入は、8兆9,178億円で前年比149億円(0.2%)増加している。料金収入の

大きい主な事業は、病院事業3兆2,133億円が最も大きく、次いで水道事業2兆7,127億円、下水道事業1兆5,319億円、交通事業6,823億円となっている。

Ⅲ 旅客自動車運送事業

1 旅客自動車運送事業の経緯

我が国の公営バス事業は、1924(大正13)年1月の関東大震災を契機として、大きな被害を受けた路面電車の復旧までの代替措置として開業したのが事業の始まりである。その後、民営バスとの競争や買収により路線を拡大したが、第二次世界大戦中には燃料の供給停止や車両の損壊等により壊滅的な打撃を受けた。

しかし、大戦後、車両の増強等により輸送力が回復し、昭和30年代には旅客輸送人員に占める割合を伸ばしていった。1970年代以降、都市部への人口集中や乗用車の普及等によってバス離れが加速している。1990年代以降、バブル経済の破綻によりさらに収益が悪化した事業者が多く、これ以降極めて厳しい経営状況にある。

表1 バス事業の経決算状況の推移（法適用企業）

（単位：百万円）

	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
総収益	192,895	184,057	180,899	185,189	176,742
営業収益	160,581	157,737	156,850	155,737	157,002
総費用	194,950	177,929	170,566	240,974	168,916
営業費用	185,897	173,471	167,784	166,954	164,486
純損益	△2,055	6,128	10,333	△55,791	7,827

（出典）総務省「地方公営企業年鑑第63集」より作成。

今日、旅客自動車運送事業は輸送人員の減少による厳しい経営状況下において、事業の存続・廃止を含めた見直しを迫られている。また、地方公共団体も財政状況が厳しいため、補助金を抑制せざるを得ない。そのため、事業者として収益性の確保が求められる。

2 旅客自動車運送事業の概要

（1）経営状況

平成27年度末のバス輸送人員は年間9億3,900万人であり、前年度比700万人増加している。輸送人員は昭和44年度から対前年度比マイナスに転じていたが、平成25年度以降は、僅かに増加傾向にある。また、公営バス事業の状況を走行キロ当たり輸送人員、車両1台当たり輸送人員の推移で見ると、路線・事業規模の見直しを踏まえた営業所の統廃合など経営健全化の推進により一定の改善が見られる。事業数は、1980（昭和55）年の58事業が最盛期であり、現在では26事業となっている。

自動車運送事業においては、車両7,640両、営業路線7,397kmを有し、年間9億3,900万人の輸送を行っている。また、1日平均輸送人員は256万5,000人である。

（2）決算規模

総収益は1,767億4,200万円で前年度比4.6%減少している。一方、総費用は1,689億1,600万円で前年度比29.9%減少している。この結果、純利益は78億2,700万円の黒字である（表1）。

3 旅客自動車運送事業の状況

我が国の総人口は、戦後の第一次及び第二次ベビーブーム等を経て、一貫して増加傾向を辿ってきた。2008（平成20）年の1億2,808万4千人を境にそれ以降減少傾向に転じている⁴。今後、さらに急激な人口減少の影響により、2050年までに現在人が住んでいる地域の2割が無居住化すると予測もみられる⁵。そして、このような状況に伴い交通空白地域⁶が広がりを見せる。

旅客自動車運送事業の目的は、公共の福祉の観点から地域住民の移動手段としての機能を果たすことである。近年の高齢化による急速な交通不便地域だけに留まらず、一般路線においても高齢者等のモビリティ確保に向けた努力が必要である。効果的に採算路線と不採算路線を組み合わせた路線ネットワークを構築し、シビルミニマムとしての運行水準の維持が求められる。そのため、一般会計から不採算路線へ補助金を交付することで、地域住民の足を確保して公営バスの役割を果たしている。事業、路線の廃止は、路線ネットワークの崩壊、交通の空白地帯、サービス水準の低下に繋がり、公営バスの基本理念を崩すことになる。すなわち、不採算だけを理由に廃止路線とすることが難しいのである。

旅客自動車運送事業の減収に陥る原因は、主なものとして、不採算路線の廃止や事業規模の減少（減便）が考えられる。経営を立て直すための減便等によりバス利用者の利便性の低下を招き、結果としてバス利用者の逸走に繋がるという負のスパイラルが繰り返される。このような状況が続くことは、公営バス事業の本旨を達成できないだけ

でなく、バス利用者にとっても利用を躊躇する公共交通手段になる虞がある。

こうした状況下で、旅客自動車運送事業においては省エネルギー、環境保全、道路の有効利用等の観点から輸送の需要を自家用車からバスへと誘導するために、バス優先・専用レーン、バス専用道路の設定等行政との連携を図りながら定時性の確保、速達性向上を図る努力が続けられている。

旅客自動車運送事業は、公営であろうが民営であろうが業務内容に大きな違いはなく、同種のサービスであれば基本的には安価な方が望ましいといえる。したがって、「高い人件費コストを市民・利用者に負担させているのは、『公営企業の意義』を発揮するためだ」とは言えない。企業として最大限の経営効率化を図った上で、不採算路線を維持し、利用者の利便性を確保する場合、当該路線の赤字の幅、代替交通機関の有無、利用者からの要望等を総合的に考慮して決定しなければならない。それでも、なお維持が困難な路線については、残念ながら廃止せざるを得ない。

4 徳島市営バス

徳島市は、地域社会における住民生活および経済活動上の最低限の移動手段として『企業路線』

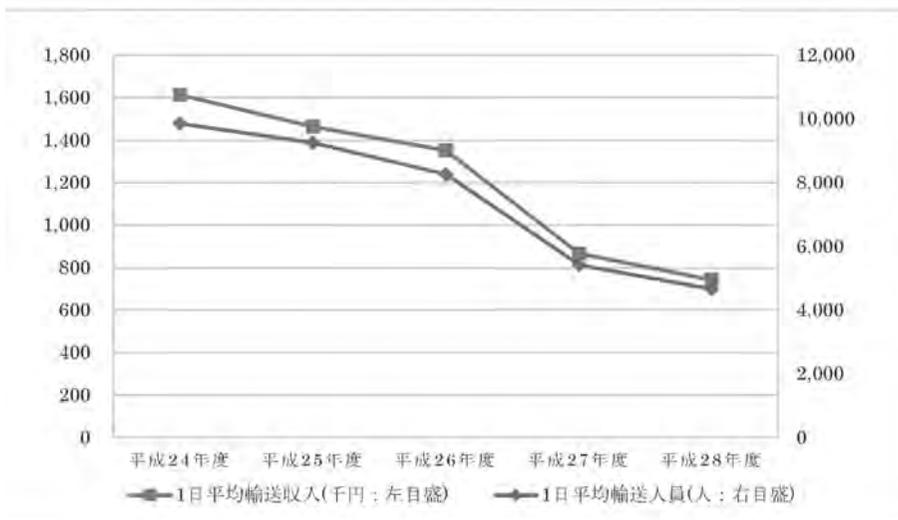
『福祉路線』⁸の維持について、責任と義務を負っている。しかし、市の財政状態が厳しさを増しているため、長期的に事業維持には厳しいものがある。そのため、市バスの今後の在り方について、徳島市としての交通政策上の枠組みを明らかにする必要がある。

こうした状況下で、徳島市交通局は幾度に亘る経営健全化計画を策定し、事業規模を縮小しながらも独立採算制を基本に運営を維持しようとしてきた。しかし、都市政策または福祉政策的見地から運行を続けているようないわゆる福祉（政策的）路線については、「地方公営企業としてこれ以上運営を続けることには限界がある」という見解に達している。

昨年度の業務状況は、現行6路線で、乗車人員が1,698,683人（1日平均4,654人）であり、料金収入は2億7,073万円となっている（図3、表2、図4）。1日当たりの乗客数は、1986年度に9万人に上ったが、それ以降減少の一途をたどっている。

徳島市交通局は、平成23年度から平成26年度にかけて再編を行った。そして、2011（平成23）年11月に20路線を再編し、郊外2路線の運行を民間バス事業者へと委託した。市郊外を走る路線に引

図3 乗合バスにおける1日平均輸送人員と輸送収入



（出典）徳島市交通局『平成28年度経営概要』より作成。

表2 徳島市営バスの決算額推移

(単位：千円)

	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
営業収益	602,890	547,258	504,847	326,740	276,664
乗合	588,471	534,177	493,162	316,778	270,737
営業費用	876,392	863,250	814,576	750,269	681,600

(出典) 徳島市交通局『平成28年度経営概要』より作成。

き続き、平成27年度から市中心部を走る路線についても段階的に民間委託することとなった。最終的には、2030年度までにバス事業をすべて民間へ移す方針を打ち出している。

民営化の流れは時代の流れであり、「民営化すれば、市の財政負担は大きく軽減される。乗客の増加を目指す民間の企業努力により、利便性が向上することも期待」¹⁰される。しかし、高齢者、若年者にとって、公共交通手段としてバスは欠かせない。そうした、住民の足を守るという視点を忘れてはならない。

IV おわりに

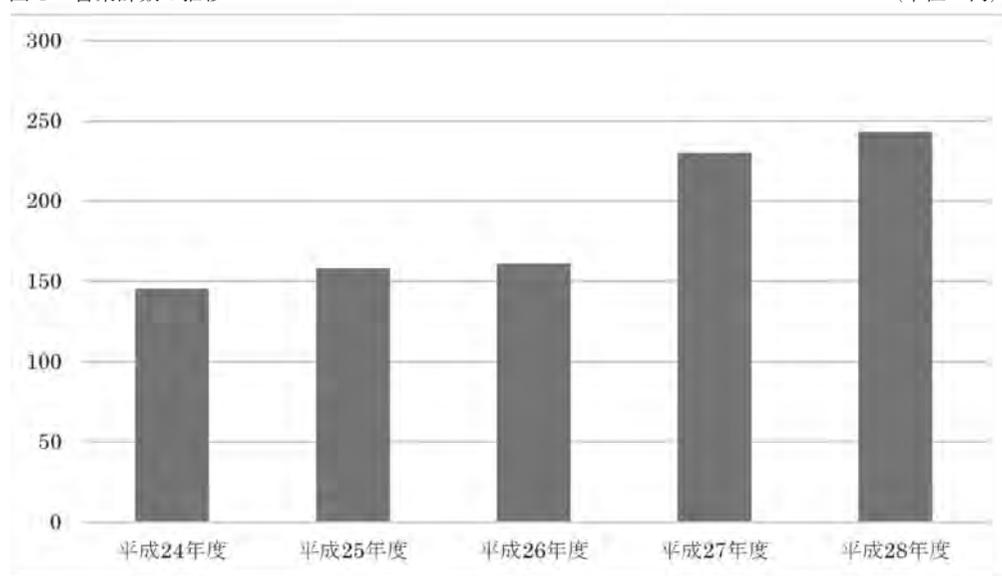
近年、旅客自動車運送事業は、公営バス、地域

自主運行型コミュニティバス、市町村等コミュニティバス、公共福祉バスなど、事業主体が多様化する時代である。このような状況下でコミュニティにおける地域公共交通を維持し移動手段として確保するためには、地方公共団体のみで支える枠組みでは難しい。そこで、自治組織、地区協議会、NPO法人など多様な事業主体によって当該地域公共交通を支える枠組みが必要となる。

旅客自動車運送事業は、地域に密着したサービスであるため、地域住民のニーズを的確に把握し、それぞれの地域の実情に即したサービスを提供する必要がある。例えば、自家用車及び自転車との共存を図りつつバス利用を促進するために、パーク&バスライドやサイクル&バスライドを図るための駐車場・駐輪場を整備や、バスロケーション

図4 営業計数の推移

(単位：円)



(注) 営業係数とは、100円の収入をあげるのに何円の経費が必要であるのかを示すものである。

(出典) 徳島市交通局『平成28年度経営概要』より作成。

システムの導入等の快適性の向上、ICカードの導入による利便性の向上を図る取り組みも重要である。

そのため、経営の効率化、活性化に向けて民間企業の経営手法の導入が極めて有効であると考えられる。地方公共団体が、公営企業としてサービス提供を行う必要性について、採算性や路線維持の必要性、地域における公共交通網の持続可能性の確保等の観点から見直しを続けることになる。そして、人口減少、少子高齢化が加速的に進展することにより、交通事業を取り巻く環境が厳しさを増す中で、政策路線（福祉路線）と営業路線との維持や路線等の配置・再編成、競合する鉄道などの乗り継ぎ環境の整備等については、一般行政部門やその他の関係機関、地域住民との密接な連携のもとで地域の公共交通ネットワークの再構築を検討することが望ましい。

公共交通手段の一翼を担う旅客自動車運送事業は、地域住民の生活の足の確保にむけて一般的な効率性の発揮にとどまることなく、民間企業に通ずる経営原則としての徹底した効率性と合理性を発揮できる経営を求められる。そのため、路線の廃止・減便・整理・移譲・委託などの経営の計画性・透明性の高い企業体であることが重要である。

さらに、地域住民のニーズとまちづくりとが一体となった公共交通の再編を進めることも必要である。地域住民に対して、旅客自動車運送事業の現状や展望を解りやすい形で情報を開示し、信頼と支持を獲得できる地域に適した公共交通モデルの構築が求められる。

（註）

- 1 地方公共団体が、地域住民のために備えなければならない最低限の生活環境基準をいう。
- 2 細谷芳郎（2004）p. 7.
- 3 地方公営企業法第17条の二の2。
- 4 総務省統計局「日本の統計2017」。
- 5 総務省「第31回地方制度調査会第1回専門小委員会」。
- 6 バス停から600m、駅から1km圏外の地域をいう。
- 7 松村憲一（2009）p. 67.

- 8 徳島市バス事業の在り方検討委員会（2008）p. 5.
- 9 徳島市バス事業の在り方検討委員会（2008）p. 1.
- 10 徳島新聞「社説11月30日付」。

【参考文献】

木村俊介（2016）「まちづくりと地域公共交通（上）」『都市とガバナンス』第25巻
 徳島市交通局（2017）『平成28年度経営概要』
 徳島市バス事業の在り方検討委員会（2008）『徳島市におけるバス事業の在り方と方向性について』（答申）
 細谷芳郎（2004）『図解 地方公営企業法』第一法規
 松村賢一（2009）「公営バス事業の抜本的な改革の必要性」『Business & Economic Review』第19巻第12号

【ウェブサイト】

一般社団法人公営交通事業協会「《要約版》公営バス事業のあり方に関する研究会報告書」
<http://www.mtwa.or.jp/h12gai.pdf>
 （最終閲覧日2017年12月14日）
 国土交通省「バスネットワークの将来像に関する研究会報告書」
<http://www.mlit.go.jp/common/000115797.pdf>
 （最終閲覧日2017年12月14日）
 国土交通省『魅力あるバス事業のあり方研究会中間とりまとめ』
<http://www.mlit.go.jp/common/000162143.pdf>
 （最終閲覧日2017年12月14日）
 総務省統計局「日本の統計2017」
<http://www.stat.go.jp/data/nihon/02.htm>
 （最終閲覧日2017年12月6日）
 総務省「第31回地方制度調査会第1回専門小委員会」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000293392.pdf
 （最終閲覧日2017年12月1日）
 総務省「地方公営企業年鑑」第63集
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei27/index.html
 （最終閲覧日2017年12月6日）
 総務省「公営企業の経営のあり方に関する研究会報告書」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000473607.pdf
 （最終閲覧日2017年12月14日）

徳島市「徳島市地域公共交通総合連携計画」

https://www.city.tokushima.tokushima.jp/shisei/fuzokukikan/kotsukyogikai.files/chiiki_kotu20.pdf

(最終閲覧日2017年12月15日)

徳島市「徳島市地域公共交通の取り組みについて」

http://www.ecomo.or.jp/environment/bus/pdf/bus-9th_seminar_tokushima.pdf

(最終閲覧日2017年12月15日)

徳島市「徳島市地域公共交通総合連携計画見直し」

http://www.city.tokushima.tokushima.jp/shisei/fuzokukikan/chiikikotsu_kaigi/kotsuminaoshi_iken.files/

chiiki_kotu67.pdf

(最終閲覧日2017年12月15日)

徳島市「徳島市営バス路線再編事業」

http://www.city.tokushima.tokushima.jp/kurashi/koutsu/rosen_saihen/index.html

(最終閲覧日2017年12月14日)

徳島新聞「社説11月30日付徳島市バス民営化 地域の足として再生を」

http://www.topics.or.jp/editorial/news/2015/11/news_14488445447272.html

(最終閲覧日2017年12月14日)