

28年連続赤字のバス事業、民間のノウハウ活用し合理化を徹底

独占体制が続き、体質改善はこれから

2012年8月31日(金) 余語 邦彦,上山 信一

大阪府と市の統合本部は現在、「大阪都構想」の実現に向けて、府・市の主要事業の民営化、統合プランなどを作成中である。この連載では、これまでにモノレール事業、公立病院事業、人形浄瑠璃文楽の動向について見てきた。

今回は府と市の特別顧問として、バス・地下鉄事業の見直しにかかわる余語邦彦氏(ビジネス・ブレークスルー大学 大学院教授、元マッキンゼー)に登場していただく。バス・地下鉄事業はどちらも大阪市交通局の運営。橋下徹大阪市長は、昨年11月の市長選で市営交通の民営化を掲げた。

カネボウ化粧品、光通信などの企業再生を成し遂げてきた余語氏は、経営者の視点でそれぞれの事業を精査。「バス改革・持続戦略プロジェクトチーム」「地下鉄民営化・成長戦略プロジェクトチーム」のアドバイザーとして改革・民営化に向けた道筋を示した。

この回ではバス事業を取り上げる。バス事業ではこれまで数回にわたって経営健全化に向けた取り組みが行われたが、厳しい経営状況が続き、2010年度決算では24億円の経常赤字。1983年度以来、28年連続赤字となっている。

赤字の背景にはどんな問題点があるのか、今後、どんな方向で改革するのが良いのか、概要を説明してもらった。(聞き手は、伊藤暢人)

—余語さんは2月に府と市の特別顧問に就任し、大阪市営のバス・地下鉄事業の見直しにかかわっていらっしゃいます。

今回はバス事業についてお聞きします。バス事業は2010年度決算で24億円の経常赤字。1983年度以来、28年連続で赤字を計上しています。何が原因でしょうか。

余語: 主な原因は乗車人員の低迷と高コスト体質です。バスの平均乗客数は1964年の1日119万人がピークでした。しかし、その後は年平均約5.3%で減少し、88年には32万人程度に落ち込みました。路線・ダイヤの見直しなどで一時的に回復したものの、90年代後半から年平均約3.7%ずつ減っています。2010年度の1日平均乗客数は22万人余りにとどまっています。

この傾向は大阪だけではなくありません。自家用車、鉄道、自転車など他の移動手段へのシフト、少

子高齢化、景気低迷といった社会経済情勢の変化が影響して全国的にバスの利用は減っています。

しかし大阪市営バスの赤字の原因は、乗車人員の減少で収入が減ったのに、経費をあまり削減しなかったことです。路線の改廃、人件費削減、外郭団体への委託などの取り組みが不十分で、他都市の公営バスより高コストの体質が 続



府と市の特別顧問としてバス・地下鉄事業の見直しにかかわる余語邦彦氏

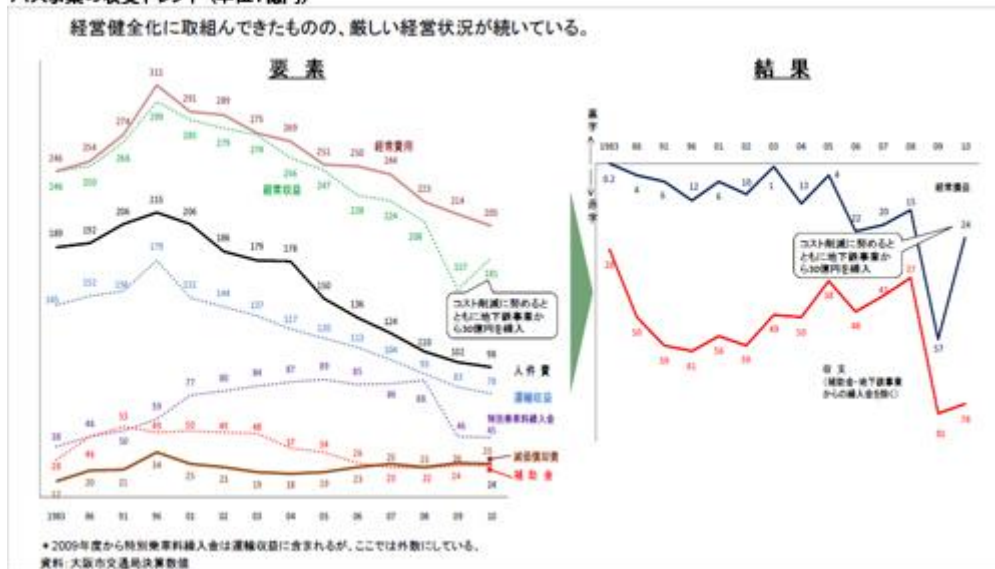
長年、厳しい経営状況が続いた結果、バス事業の累積欠損金は 604 億円にも上っています。

―バス事業に対しては市の補助金が提供されています。また、同じ市営交通である地下鉄事業からの繰入金(赤字の補填)もあります。地下鉄事業からの繰り入れには、どのような意味があるのですか。

余語: 地下鉄もバスも共に市の交通局の事業だからです。大阪市内の公共交通機関の歴史を振り返ると、路面電車の路線が徐々にバスに、そして地下鉄に変わりました。

利用客がバスから地下鉄にシフトしたのです。地下鉄事業が黒字なのは元の路面電車の分だから、バス事業を支援するのは当たり前だという発想で繰り入れが行われたようです。

バス事業の収支トレンド (単位: 億円)



出所: 第 14 回大阪府市統合本部会議資料「バス事業について」

2010 年度は市の補助金が 24 億円、地下鉄事業からの繰り入れが 30 億円ありました。それでもバス事業は 24 億円の経常赤字です。補助金と繰入金があれば 78 億円の赤字です。

運営コストは全国の中でも異常に割高。削減が可能

—赤字幅がかなり大きいですね。今後も補助金や繰入金がないと経営は厳しいのですか。

余語：地下鉄事業とバス事業はそれぞれ特別会計で独立採算が求められている事業です。また大阪市の財政は厳しく、税金による補助金は極力減らすべきです。

地下鉄事業の利益は地下鉄事業で活用し、さらなる成長戦略を構築すべきです。バス事業は財政支援を前提としない自立経営を実現しなくてはなりません。そのためには両者を分離した上で、事業の効率化や民営化の戦略が必要になります。

—人口減少、少子高齢化などでバス事業は全国どこでも厳しく、赤字が当たり前で、補助金がないと成り立たないという話も聞きます。

余語：バス事業が全国各地で、大変な経営状況に陥っているのは事実です。特に地方の過疎地などでは乗る人が減り、事業維持は困難です。しかし、大阪市営バスの赤字は、過疎地の問題とは全く構造が異なります。

大阪市営バスの商圈は人口が集中する大阪市内です。しかも独占的なバス路線網を築いています。地方と比べればはるかに乗客数の多い魅力的な市場です。



また、大阪市の周辺地域では阪急電鉄、阪神電気鉄道、南海電鉄、近畿日本鉄道、京阪電気鉄道と大手私鉄系のバス会社があって、みんな、きちんと黒字を出しています。

そのうえ、走行1キロメートル当たりの輸送人員を見ると、関西の民営5社が平均2.7人なのに対し、市営バスは3.7人です。需要面では市営バスの方が恵まれているのです。ですから、やり方は幾らでもあるはずですよ。

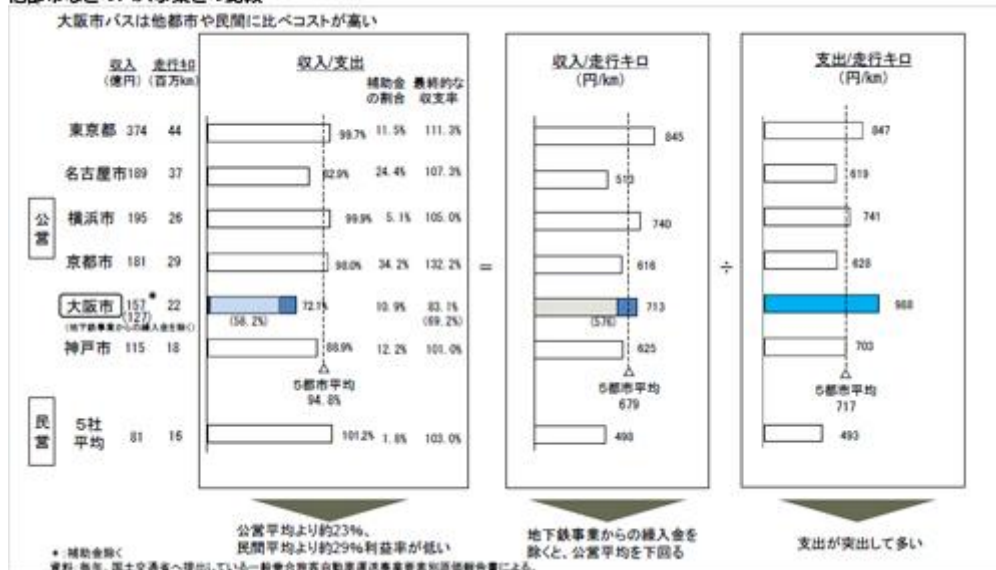
現在よりも3割コストダウンが可能

—民間のバス会社と比べた時の市営バスの問題点は何ですか。

余語：運送費だけでなく、一般管理費、営業外費用、あらゆる面でコストが高いのです。これらをすべて含めた1キロ当たりの走行コストを見ると、大阪市営バスでは988円です。これに対して民間のバス会社5社は平均でわずか493円です。中には397円でやっている会社もあります。大阪市バスは2倍以上のコストがかかっています。

他の都市の公営バスを見ると東京都営が847円、横浜市営が741円、京都市営が628円、神戸市営が701円、名古屋市営が619円です。大阪市は突出して高い。

他都市などのバス事業との比較



出所: 第14回大阪府市統合本部会議資料「バス事業について」

コスト高の主な要因は人件費です。単に人件費が高止まりしているだけでなく、民間に比べて人数も多く、稼働率が低い。在籍するバス1台当たりの職員数は市営バスが1.4人に対して、民間5社の平均が1.3人と市営の方が多い。また職員1人の1日当たり走行距離は61.4キロで、79.0キロを走行する民間5社の8割弱にとどまります。要は非常に生産性が低い。

—市営バスも改善の努力次第では、コストを半減させられるのでしょうか。

余語: 半減までは難しいですが、3割削減は可能です。半減できない理由としては大阪市内を走ることによる特殊事情があります。というのは都心部は郊外よりも停留所が多く、頻りに渋滞が起きます。スムーズに走れないので、市バスはどうしても非効率です。

そこで、今回、私がアドバイザーを務めたバス改革・持続戦略プロジェクトチームでは、走行環境に影響されない項目を中心に、民間バス並みにコストを削り、稼働率を上げたら、幾らまで運営コストが下がるかをシミュレーションしました。

具体的には運転手の年収を4割カットする。年間の勤務日数をこれまでの226.5日から9%増やす。1日当たりの運転時間も7%増やす。車両整備は外注化する。次のバスがあと何分で来るかを知らせる「バスロケーションシステム」の追加投資をやめる。本社経費を削るといった対策です。

こうした工夫をして民間バス並みの改善策を講じると、運営コストは704円まで下がります。これを市営バスが目標とすべき「ベンチマークコスト」と設定しました。

「事業性のある路線」「地域サービス路線」に分類

—1キロ当たりの運営コストを704円まで下げると、赤字はどれくらい解消できるのですか。

余語: 単位当たりのコストを下げるだけでは赤字は解消しません。路線の見直しも必要です。今回の作業では、704円で運営できると仮定した上で、さらにバス路線の収益性を分類評価しました。

営業費用を営業収益で割って100を掛けると「営業係数」が出ます。これが100未満、つまり「黒字」の系統は139系統のうちわずか3系統です。残りはすべて「赤字」です。これらのうち営業係数が100～199と赤字の度合いが軽いものが70系統、200以上と相対的に高いものが66系統あります。

今後は、70歳以上の市民の利用に対する乗車料金の減免、いわゆる「敬老優待バス」制度も見直されます。すると、現在、一般会計から払い込まれているその分のコスト、つまり「特別乗車料繰入金」が減ります。そのことも含めて考えると、運営コストを704円まで下げても、黒字になるのは依然11系統でしかない。この11系統だけが確実に事業性があると言える。

ただ、営業係数が100を超える路線のすべてに事業性がないわけではない。営業係数150以下の系統でターミナル駅と接続しているものや、旅客の利便上、考慮すべき路線などが47系統ありますので、これらも加えた合計58系統が「事業性のある路線」と分類できます。この58系統は乗車人員の8割をカバーします。

これらの58系統の事業性のある路線もベンチマークコストで合計12億円の赤字が残ります。今後は、民間企業に譲渡するなど独立採算型の事業運営に変えていく。路線・運行回数の見直しなどの合理化も徹底して進めていくことになります。

問題は、これら以外の81系統です。ベンチマークコストでも34億円もの赤字です。これら81系統は「地域サービス系路線」と分類し、いったん大阪市交通局の事業からは切り離して考えます。その上で各区役所が、地域の実情や必要性に応じて運行の是非を判断する仕組みとしました。たとえばそのまま運行する場合は区役所の事業として必要な予算措置を行った上で民間事業者に委託したり、補助金を提供したりすることが考えられます。

民間企業に任せていくことも必要

—事業性のある路線を取り出し、可能なレベルまでコストを下げても、今のままでは赤字なのですね。従来とは異なるアプローチで経営環境を改善していく必要があります。

余語: その通りです。やはり、今後は民間企業に任せていくことが必要だと思います。

現在、市バスは10営業所あります。そのうち、直営は5カ所。残る5カ所は



バスの運行、車両の管理などの業務を外部のバス会社に任せる「外部委託」としています。4カ所は大阪市の外郭団体である大阪市運輸振興株式会社(100%大阪市が出資)に、1カ所は南海バスに委託しています。

今後は民間バス会社に路線譲渡することを考えていくことになると思います。

—直営営業所がまだ5カ所残っているなら、管理委託をより拡大するという選択もあり得ますか。
余語: まだ未定です。事業性のある路線58系統は民間事業者への管理委託にするべきか、路線別に営業譲渡するべきか、今後検討していきます。

ただ、管理委託には制度上の限界があります。国土交通省の通達で、委託できる範囲は、バス路線の長さや使用車両数に対して2分の1とか3分の2にとどめるといった制限があるのです。

また、管理委託は事業健全化の方法としても問題があります。管理委託では路線や運賃、ダイヤの決定などは委託元、つまり大阪市交通局が持ちます。受託した企業はかかったコストに対する一定割合の委託料を受け取る形でしかない。“コストプラス”で確実に収益を得られるのでリスクは負いません。これでは、お客にたくさん乗ってもらおうとか、コストを削減しようといったインセンティブはあまりわかりません。

事業性のある路線では、路線はもちろん、運賃、ダイヤなどを自由に見直し、設定できる体制を整える必要があります。

—民間バス事業者は乗り気なのでしょうか。

余語: 今回、民間バス事業者にもインタビューしました。彼らにとってみれば、大阪市に独占されてきた巨大市場が開放されるのは収益拡大につながる大きなチャンスです。全体として収益向上が難しいバス事業の中で、大阪市内はとて魅力的で明らかに成長のタネとなり得ます。前向き、積極的に検討しようという姿勢です。

財政支援が54億円から6億円に減る案を示した

—市の事業から切り離し、いったん廃止する81系統の地域サービス系路線は将来どうなるのでしょうか。

余語: これは区役所が地域の実情や必要性に応じて判断していくことになるのですが、プロジェクトチームとしても提案をしています。バス停留所から350メートルを「停留所勢圏」と設定。路線の見直しによる影響を最小限にとどめつつ、採算も確保できる方法を考えました。

東京の文京区、北区、足立区などでもタクシー会社など民間事業者と手を組み、小型バスを使った地域バスを運行しています。中には補助金なしで採算ベースに乗せている区もあります。こう

した例を参考に、すべての区に対して新たな地域サービス路線の提案を行いました。

例えば大阪のある区のケースを説明しましょう。事業性のある路線もありますが、そうでない路線、つまり地域の足を守るための地域サービス路線が数多くあります。これらの地域サービス路線を単にすべて廃止した場合は、停留所勢圏に入らない地域が相当な面積で出てきます。



そこで、プロジェクトチームでは 2 本の地域サービス路線を走らせる案を示しました。こうすると、区内のほとんどの地域がバス停から 350 メートル以内の範囲に収まります。

チームでは、すべての区について、現在の地域サービス系路線の廃止で生じる影響範囲をできるだけカバーする新路線の案 41 系統を示しました。このうち、1 便当たりの乗車人員が 4 人超の路線が 20 系統、4 人以下の路線が 21 系統あります。

前者については民間事業者を対象に公募を行い、事業者を選定し、委託するのが良いでしょう。その時には受託者が経営努力のインセンティブを高めるような仕組みを作ることが重要です。後者については、福祉タクシーなどバス以外の移動手段を採用する方が効率的です。

現在の 81 系統の「地域サービス系路線」を一旦廃止、というところとちょっとドラスティックに聞こえるかもしれませんが、改革の本質は非効率な 81 系統を新たな 41 系統に再編する。その上で広く民間に開放するわけです。

こうした方法で改革を進めた場合、プロジェクトチームのシミュレーションでは、1 便当たりの乗車人員が 4 人超の路線で 2 億 6400 万円、4 人以下の路線で 3 億 7400 万円、合わせて 6 億 4000 万円ほどの赤字にとどまる見込みです。そして地域の足も守れるのです。

—バス事業への財政支援は現在、54 億円に達していますが、それが、赤字分を補填する 6 億円強に減る可能性があるということですね。

余語: そうです。同時にこのようなきめ細かいやり方で改革を行うことで、現在、バスに乗っている人たちの 99%はカバーできます。

今後は、公募を経て 8 月に就任した各区の区長を中心に、検討を進めていきます。プロジェクトチームで示した案だけでなく、より効率的な手法も考えながら、地域にとって真に必要な交通手段を探っていく必要があります。

バス事業の改革は「福祉の切り捨て」ではない

府・市の特別顧問を務める上山信一氏(慶応義塾大学総合政策学部教授)にもバス事業問題の背景や位置付けを語ってもらった。

—東京では都心部でも、都営バスだけでなく、東急電鉄、小田急電鉄、京王電鉄など大手私鉄系のバス会社も走っています。そもそも、大阪ではなぜ、市営バスが市内をほぼ独占しているのですか。

上山: 歴史的な経緯があります。戦前の大阪にはもともと民間バス会社の大阪乗合自動車(「青バス」)がありました。その後、市バスや市電が運行を始め、激しい競争になりました。大阪市営バスは「銀バス」とも言われ、青バス対銀バスの「大阪バス戦争」などと呼ばれました。

しかし、1940年、陸上交通事業調整法に基づいて大阪市電気局(現交通局)が大阪乗合自動車を統合します。その後は、バス事業を独占します。当時の大阪市は市電と市バスを独占することで、貧困対策などの財源を確保したいと考えたのです。当時は今の関西電力のもととなる電気事業も手掛けたほどです。

市バスの独占状態を如実に示す特異な現象があります。JR大阪駅前のバスターミナルですが、ここは市営バスが独占しています。伊丹空港や関西空港と大阪駅を結ぶ民間の空港バスが入れないのです。



JR 大阪駅前の市バスターミナル

つまり阪急や阪神電車、JR で大阪・梅田駅まで来た人が、関空から国際線に乗って海外に旅行する場合には、駅から大きな荷物を持って新阪急ホテルや大阪マルビルまで5~6分歩き、そこからリムジンバスに乗らなくてはならないのです。

いまどき先進国の大都市で、こんな状態が残っているのは異常です。

大阪市バスは独占市場の公営事業で合理化も進みませんでした。139系統の中で黒字なのは3系統だけだそうです。なぜ、こんなにたくさんの赤字路線を抱えてしまったのでしょうか。

上山: 昔の国鉄のローカル線と同様、政治の影響が色濃く出ています。

市内の公共交通機関は路面電車、バス、地下鉄の順に発達しました。路面電車を廃止した時には、路線を見直さずそのあとにバスをそのまま走らせました。地下鉄ができた時も同じく、既存の

バス路線が廃止されずに残りました。

いずれも、地域出身の議員の要望があったからです。高齢者は階段の上り下りが不便だから、バスがいいといった意見もあって地下鉄の上をバスが走ります。さらに職場を守りたい労働組合と地元の声に頑固な議員の要望が積み重なり、利用客の少ないバス路線が数多く残ってしまいました。

民間のバス会社であれば、途中で路線見直しに手を着けるはずですが、公営ですから、それもなく、長年、赤字を垂れ流してきたわけです。

—今回、いよいよ、そのバス事業にもメスが入るのですね。

上山:バス事業の改革というと、「福祉の切り捨て」と見られがちですが、大阪の場合は当てはまりません。大阪市バスは平均 4 人くらいしか乗っていない路線がたくさんある。政治の影響を受け、民間バス会社だったら走らせるはずのないような無駄な路線をずっと維持してきたのです。

大阪の都心部という魅力ある市場を独占しているのだから、本来なら儲かるはずの路線もいっぱいあります。おまけに、人件費が民間の 4 割も高い上に間接コストも非常に高い。

今回、行うのは非効率、不合理を是正する正常化でしかない。田舎の村のバス問題のような地域の足を奪うようなものではありません。その点をぜひ理解していただきたいと思います。

(構成:小林佳代)

上山 信一(うえやま・しんいち)

慶應義塾大学総合政策学部教授

1957 年大阪市生まれ。京都大学法学部、米プリンストン大学大学院(公共経営学修士)卒。旧運輸省、マッキンゼー(共同経営者)などを経て 2007 年から現職。専門は企業・行政機関の経営改革。大学での本務のほか大阪府・市の特別顧問、国交省政策評価会委員(座長)、新潟市都市政策研究所長、日本公共政策学会理事等を兼務。著書に『大阪維新—橋下改革が日本を変える』(角川 SSC 新書)、『だから、改革は成功する』(ランダムハウス講談社)、『ミュージアムが都市を再生する』(日本経済新聞社)、『行政の経営分析—大阪市の挑戦』(時事通信出版局)、『政策連携の時代』(日本評論社)などがある。

余語 邦彦(よご・くにひこ)

ビジネス・ブレークスルー大学大学院教授、大阪府・市の特別顧問

1981年東京大学機械工学科を卒業。83年同修士卒業後、科学技術庁(現文部科学省)に入庁。87年から89年に人事院の長期派遣研修生として米国ダートマス大学に留学し経営学修士(MBA)を取得。90年マッキンゼー・アンド・カンパニーに入社。97年に退社後、コンサルティング会社を設立。企業のM&A及び資金調達のアドバイザー・サービスを手がける。2000年光通信取締役副社長(Co-CEO)などを経て2003年産業再生機構の執行役員・マネージングディレクターに就任。2004年卡ネボウ化粧品取締役兼代表執行役会長・最高経営責任者(CEO)に。当初の再生計画を上回る業績を確保し、成功裏に花王への株式譲渡を完了。2006年アルゼ代表取締役・CEO就任。業績をV時回復させ2008年に退任。同年4月より現職。企業再生論を担当する。

コンサルタントが見た“大阪都”

大阪府と市を統合する「大阪都」構想が動き出している。統合するとどのような効果が得られるのか、様々な分野にコンサルタント経験者が入って精査を続けている。その現場に立ち会った関係者が個々のプロジェクトについて、ビジネスという視点で解説する。