

# 大阪市交通局の民営化論議にあたって

## ～経営効率化と利用者目線からの検証～

池 田 昌 博

### The view about privatization arguments of Osaka Municipal Transportation Bureau

IKEDA Masahiro

#### Abstract

The arguments on the privatization of Osaka Municipal Transportation Bureau are continued now. However, discussions of urban policy and transport policy are insufficient decisively. In addition, merits and demerits are accompanied by privatization. The increase in efficiency of management is required, however judging public works only by enterprise profits has too many problems. For example reduction of bus transit has serious influence for persons with disabilities and elderly people who cannot drive a car. Civil authority, transportation operators and users must discuss about social role of public transport enough. In order to stir up further discussions, we will report the results of the discussions by the members of the NPO KOALA to advocate urban planning by public transport.

**Keywords** : Public traffic Urban policy Privatization

キーワード : 公共交通 都市政策 民営化

#### はじめに

大阪市の交通事業の経営形態については、2006年5月、関西経済同友会が大阪市営地下鉄とバス事業の民営化を提言したことをきっかけとして、大阪市でも完全民営化の可能性も含めた検討を進める方針を示し、2010年には、市営地下鉄を上下分離方式で民営化を図る計画を公表している。

---

平成25年11月11日 原稿受理

大阪産業大学 人間環境学部非常勤講師 NPO法人 KOALA理事

その後、橋下市政発足後、市長の強い意向もあり、2012年12月に「地下鉄事業民営化基本方針（素案）」、「バス事業民営化基本方針（素案）」（以下「素案」）が公表され、引き続き2013年2月には、この「素案」をもとに、「地下鉄事業民営化基本方針（案）」、「バス事業民営化基本方針（案）」（以下「基本方針（案）」）を取りまとめるとともに、「大阪市高速鉄道事業及び中量軌道事業の廃止に関する条例案」が大阪市議会に上程されている。「基本方針（案）」は同年2月から3月の議会において様々な議論が行われたが、同年3月29日、議会で与党会派（大阪維新の会）以外の賛同が得られず、条例案については継続審議となっている。

その後、大阪市交通局は、地下鉄事業について、「自らの経営責任で持続可能な交通機能を確保するとともに、サービス向上を図ると言う目的を達成するには、民営化を実現することが必要である」との認識のもと、これまでの議会での議論を踏まえて、「基本方針（案）」を改訂した「地下鉄事業民営化基本プラン（案）」、「バス事業民営化基本プラン（案）」（以下「基本プラン（案）」）を取りまとめている。大阪市交通局は「今後、本基本プラン（案）」をもとに、再度議論いただいたうえで成案化し、このプランに基づき民営化に向けた具体的な取組みを進めていきたい」としている。

NPO法人KOALA<sup>注1)</sup>は、2013年3月に、この「素案」に対する「緊急提言」を「人と環境にやさしい交通をめざす全国大会（第6回全国大会in新潟）」で公表しているが、今回、その後の論議も加え、経営の効率化と利用目線から見た公共交通のあり方と言う2つの観点から「大阪市交通局の再編に関する意見書」（2013.7.1）を取りまとめ、大阪市交通局、大阪市議会などにも提出した。

本論文は、「緊急提言」と同意見書にも言及しながら、現状の論議で不足しているまちづくり、超高齢社会への対応、低炭素社会の実現、ユニバーサルサービスの維持と言った都市政策としての公共交通のあり方、地下鉄、バス、私鉄等の各種交通機関の機能分担を認識した総合的な市内公共交通ネットワークの再構築、運賃制度などを利用者（お客さま）の目線から検証したものである。

経営の非効率性は民営、公営を問わず排除されなくてはならないし、これまでの公営事業の民営化の成果を否定するものではないが、民営化で全ての問題が解決するわけではない。また、公共事業は事業本体の採算性だけでは論じることができないし、改革には必ず副作用も発生する。失敗事例も少なくない。英国では1994年に国有鉄道を民営化したが、安全投資を怠ったために事故が多発し、鉄道離れが起き、駅や鉄道施設を所有するレールトラック社が破たんしている。<sup>注2)</sup>

本論文では今回の民営化論議の中で論じられていない安全性、過去の歴史的な経緯、現

大阪市交通局の民営化論議にあたって～経営効率化と利用者目線からの検証～（池田昌博）

状のサービス実態などにも言及し、大阪市ばかりでなくわが国の都市交通政策を考える一助としたい。

## 1. 大阪市交通局の歴史

大阪市交通局は、2013年9月12日に、路面電車（市電）の営業を開始し110年を迎えた。これは、1911年（明治44）年に東京市（当時）が東京鉄道株式会社を買収し、路面電車事業と電気供給事業を開始した東京市電気局（現、東京都交通局）の創業よりも早く、「日本最初」の公営の公共交通事業体であったことを示している。

一方、地下鉄事業は、民間主導で1928年（昭和3年）に開通した東京地下鉄道（現・東京メトロ銀座線）の浅草駅－上野駅間（約2.2km）が最初であるが、大阪市営地下鉄も、東京の民間主導とは対照的に、大阪市が事業主体となって計画が推進され、日本で最初の公営地下鉄として、1933年（昭和8年）5月20日に梅田～心斎橋間で営業を開始し、本年80周年を迎えている。

20世紀初頭のわが国では、民間の力で多くの都市における公共交通事業体が私企業として創業されているが、この対照的な歴史は、公共交通を営利会社に委ねるべきでないと考えた第2代大阪市長、鶴原定吉の思想を反映したものである。<sup>注3)</sup>

このようななか、戦前から戦後の高度経済成長期の突入時期までは、大阪市内の交通網は路面電車と地下鉄御堂筋線を中心に市街を東西南北に結ぶ骨格が形成され、特に、路面電車は東京都電に次ぐ日本有数の路線となっていた。大阪市交通局は、近年までは大阪市と周辺都市を結ぶ役割を果たした民鉄と異なり、大阪市民や来訪者が市街地を容易に往来するために設備形成され運用されてきたといえる。このため技術が進歩した戦後になっても、民鉄と大阪地下鉄が乗り入れを前提としない第三軌条での地下鉄建設が続けられてきた。

利用者利便性の観点では、郊外からの民鉄と大阪市街を走行する地下鉄の相互直通運転が求められるが、高度成長期は乗降客数が年々増加し、時間もコストもかかる相互乗り入れの検討より「一刻も早く地下鉄を整備する」ことが優先されたといえる。この間、高度経済成長期のモータリゼーションの進展のなか、大阪市交通局は路面電車を1969年に全国に先駆けて全廃し、幹線網を地下鉄線の延伸、フィーダー線をバス路線網として再編成し現在に至っている。

その当時、建設された路線で、唯一、民鉄と相互直通運転を実施しているのが堺筋線であるが1970年開催の日本万国博覧会への乗客輸送に御堂筋線だけでは不足するため、会場

の近隣を通る阪急千里線を活用し、堺筋線と直通運転することが求められたためであり、設備形成も阪急の方式を採用するなど、当時としては異例の事態であった。

このような歴史を振り返ると、短期間に都市の将来像を省みないまま、集中的に大量に投入された建設費、いわゆるモンロー主義による民鉄との直通運転の少なさ、つまり総合的な交通政策の欠落などが、現在の大阪市交通局の経営問題の発端の一つとなっていることがうかがえる。

## 2. 大阪市交通局の経営状況

これまでの間、大阪市交通局は経営形態ばかりでなく運営方法の抜本的な変更は行われなかったが、慢性的な赤字体質からの脱却を目指し、様々な経営改革を実行し、地下鉄事業の黒字化が2003年度に達成され、2010年度には全国の公営地下鉄で初めて累積欠損金を解消している。(図-1) 利用者が減少するなか、一定の成果をあげてきたものと評価される。

しかし、地下鉄事業は累損を解消したものの、1980年代以降需要が見込めず、投資効果、費用・便益などの検証が十分に行われないうちに事業化が行われた路線、延伸区間が、事業全体の収支を圧迫している。例えば、今里筋線(8号線、2006年一部開業)は当時の政府の内需拡大策のなかで想定外に事業化されたと言われているが、現在もこの路線は営業係数320.4%と極端な赤字が続いており、当路線だけでバス事業の経常損益を上回っている。(表-1)

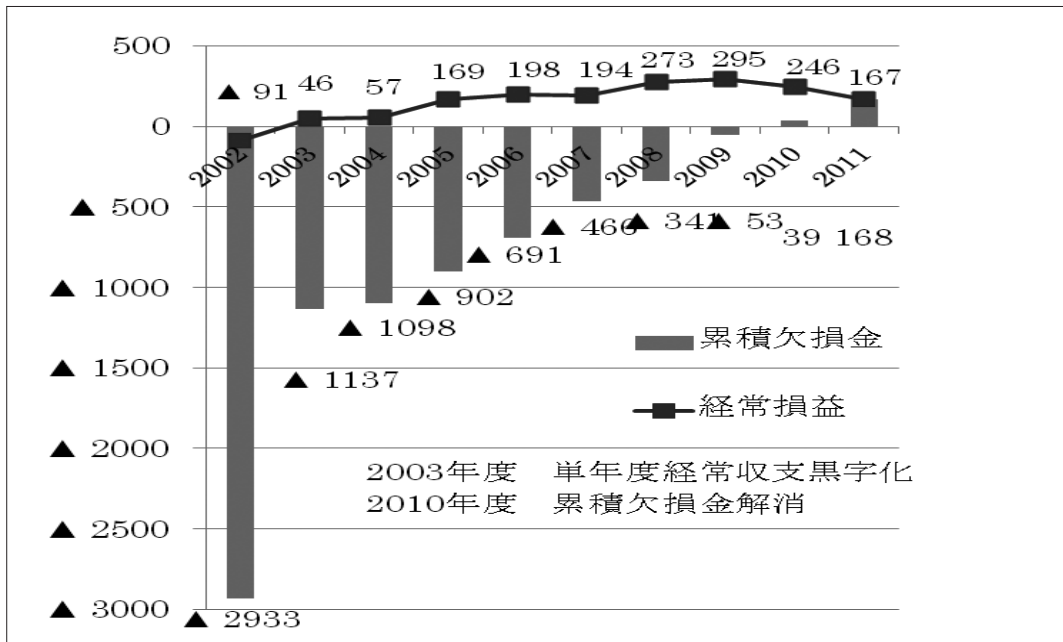
その一方、路線バス事業の経営効率化は推進されたものの黒字化には至っておらず2011年度決算によると、経常損益▲43億円、経常収支率80.6%、累積欠損金▲638億円となっている。(図-2)

また、コミュニティ系バス「赤バス」の改善策には着手されていない。この「赤バス」は、一部の市民のなかに地域の末端交通を支えるものであり存続を強く求める声もあったが、2013年3月末をもって大半の路線が廃止されている。<sup>注4)</sup>

さて、2011年11月に発足した橋下市政は、2012年2月からは大阪府市統合本部のもとで、市営地下鉄事業の民営化について検討が進められ、2012年6月19日に開催された第14回大阪府市統合本部会議において、市営地下鉄事業については、「上下一体での民営化」との「基本的方向性(案)」が示し、2014年4月に初乗り料金を値下げし、2014年度半ばに新会社を設立、2015年度より新会社の営業を開始する方針を明らかにしている。このなかで、今後の事業戦略として「料金値下げ」「終発延長」「関連事業の展開」などを掲げている。な

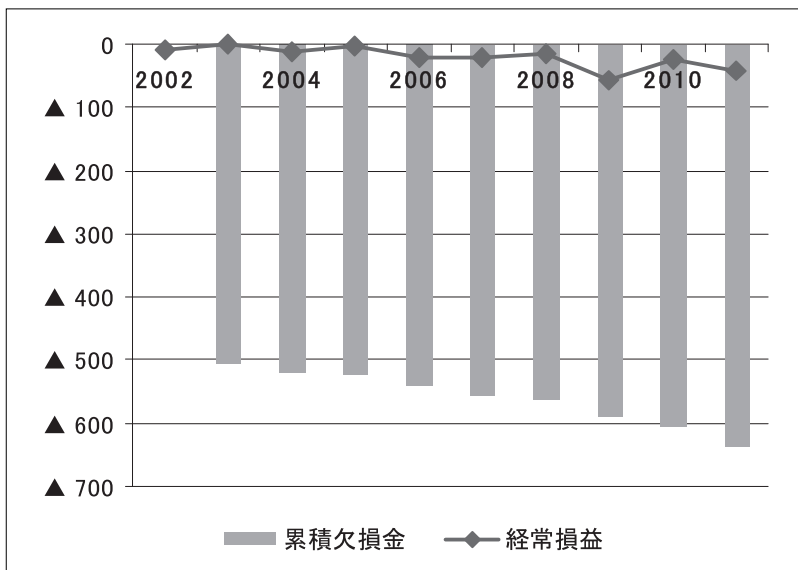
大阪市交通局の民営化論議にあたって～経営効率化と利用者目線からの検証～（池田昌博）

図－1 大阪市交通局地下鉄事業經常収支・累積損益（単位：億円）



出典：「地下鉄事業民営化基本方針（素案）」

図－2 大阪市交通局バス事業經常収支・累積損益（単位：億円）



(注) 補助金，地下鉄事業からの繰入金を除く  
出典：「大阪市交通局自動車運送事業会計」

表－1 平成23年度（2011）路線別営業係数

号線	収支差引 (百万円)	営業係数	輸送人員 (千人/日)
御堂筋線	34,187	47.0	1,094
谷町線	4,671	83.3	478
四ツ橋線	608	94.3	248
中央線	4,572	72.0	288
千日前線	▲2,327	135.4	175
堺筋線	1,058	91.0	304
長堀鶴見緑地線	▲4,018	158.7	147
今里筋線	▲6,399	320.4	59
南港ポートタウン線	▲720	125.0	－
合 計	31,632	79.0	2,281

各線区別輸送人員は乗車人員に他線区からの乗り換え人員を加えたもの  
輸送人員合計は2011年度大阪市交通局決算書による。(出典：大阪市交通局HP)

お、2013年3月より終発の延長が実施されている。

大阪市交通局は、この「基本的方向性（案）」の方針を受けて2012年8月に「民営化推進室」を設置し、民営化に向けた具体的検討を進め、同年12月に民営化の目的・意義・優位性、課題の具体的解決策やスケジュールなどをとりまとめた前述の「素案」を策定している。

### 3. 横浜市、京都市での論議

公営交通の経営問題は大阪市だけの問題ではない。むしろ、例外的に地下鉄事業の黒字化を達成し2010年度決算で累積欠損金を解消した大阪市、地下鉄・バス事業とも黒字化を達成した横浜市以外の他の政令指定都市の経営事情の方が問題は深刻である。

黒字化を達成した横浜市の林市長は、2012年2月29日の会見で当初検討された民営化に関して、大阪市とのバス事業を比較し、「大阪は2010年度が約24億円の赤字で改善したい気持ちはわかるが、横浜は約9億6千万円の黒字。今後も黒字経営を続けていける、いきなり民営化は必要ない。市が改善型公営企業と言う結論を出し、大きく改善された。この路線でやっていきたい」と表明した。

また、不採算路線については「全体的なバランスを見ながら判断する必要がある。市民の生活を守るためには全くなくすことはできない」と述べている。

横浜市は、2003、2004年に前市長の諮問機関「市営交通事業あり方検討委員会」が「民

大阪市交通局の民営化論議にあたって～経営効率化と利用者目線からの検証～（池田昌博）

営化が望ましい」と提言していたが、市は民営化の可能性を残しながらも、2007年度から「改善型公営企業」として、「市営交通5か年経営プラン」に基づく経営改革を実施し、給与引き下げや人員削減などによって2010年度決算で市営地下鉄、バスの両事業で営業損益、経常損益、純損益全ての黒字を達成している。現段階では、横浜市交通局は経営体制を改革することなく、一定の改革成果を実現している。<sup>注5)</sup>

一方、京都市はバス事業の黒字化は達成しているが、莫大な地下鉄の建設債務を抱えている。両事業とも「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）に定める「経営健全化団体」に該当することとなり、地下鉄、市バスの両事業について、一般会計の任意補助金に頼らない自立した経営を行うため、2010年3月に、財政健全化法に基づく経営健全化計画を市議会の議決を得て実施している。<sup>注6)</sup> この計画では、乗客数の拡大、各種コストの削減など様々な数値目標が掲げられ、業務の委託化や民営手法の導入などが示されているが、こちらも民営化の方向性は示されていない。

横浜市と京都市では経営事情が全く異なるが、公営の枠は超えていない。これは、公営のまま黒字化を達成した事業をあえて民営化する必要があるのかと言う横浜市と「経営健全化団体」と言うぎりぎりの状況まで追い詰められた京都市が民営化と言う判断を下す段階ではなかったためと思われる。

#### 4. 経営体制に対する論議

経営体制については、安全、サービスレベル、経営効率などの観点での論議が求められるが、利用者目線からの論議も求められる。一言に安全・サービスの論議といってもユニバーサルサービスの維持から路線の選択と集中（統廃合）による料率の引き下げと言った論議まで広がるが、乗客利便性の観点で公営、民営を問わず、安全とサービスの維持・改善と経営の効率化をどのように両立させるかと言う視点が求められる。

今回の民営化論議のなかでは、既に民間的な経営手法を導入しながら経営改善を進め黒字化を達成した大阪市営地下鉄をあえて民営化することが必要であるのか、公共交通を経営効率のみで論議すればユニバーサルサービスの維持ができないのではないかなどの否定的な見解が顕在する一方、経営責任を明確化し、個別案件に対する議員などの過度な政治介入が排除できる、民営化という抜本的な経営システムの変更があってこそ職員の意識改革が徹底するなどの見解が存在する。

これらの論議は公益事業の体制論にも及ぶものであり、安易な判断はできないが、少子高齢、人口減少社会の進展のなか、各地の公共交通が公営、民営を問わず、今までのよう

な事業本体の収支論だけでは経営を維持できない状況にあることや、今までの公営企業の運営体制を是とすることはできず、何らかの改革が必要であるという見解については異論がないと考える。

また、前述のように大阪市交通局は都市経営の中核として公営で運営され、戦後の高度成長期は、中長期の事業計画や経営効率が重視されなかったが、大阪市の公共交通政策推進にあたって重要な役割を果たしてきたことや、ここ数年は民間手法を導入した経営効率化や不十分ながらもサービスの改善が行われてきたことも否定できない。

今後の行政側の最終論議に当たっては、過去の歴史的な経緯も踏まえながら、民営化のメリットばかりでなくデメリットを中長期的な視点で多様な民営化手法も提示しながら市民にわかりやすく示すべきである。さらに、地下鉄とバス事業を複数社に分割する場合、個々の事業者がスピード感を持って各事業の意思決定を行うことができる反面、全体最適をめざした交通政策の実現には、事業者間の利害が対立することも予想される。

経営の一部、または大半が民間に委ねられることになった場合、より利用者の利便性を高め、利用しやすい運賃体系を実現するなど、その果実が市民に可能な限り還元される仕組みの検討が必要である。

## 5. 安全に対する論議

前述の経営体制の論議とも関連するが、安全の論議も実施している。関西地区では残念ながらJR発足以降、2件の鉄道重大事故（信楽高原鉄道事故、JR宝塚線尼崎脱線事故）が発生しているが、これ以外にも民鉄との競争を意識した競合路線での事故後のダイヤ回復時間の短縮などに起因する保安要員の死亡事故などが多発してきた。

本件の論議では、「民営化により事故が発生するものではない」との見解も存在するが、JRの事例から、少なくとも統治体制の変更が事故を発生させてきた一因と考える。また、本論文を纏め上げる段階で、JR北海道における多発する鉄道事故、鉄道設備の維持管理上の問題が表面化し、経営体制（JR6社体制）の論議を再燃させるに至っている。

民営化では経営が自己責任化されるため重大事故と言う事業運営の失敗が企業経営の継続を困難なものとする可能性を意識せざるをえないが、その一方、半期、4半期ごとの決算を前提とする民営では短期的な事業成果に目を奪われる側面も多い。

民営、公営を問わず、事業者が高いモラルで安全運行を行うこと、統治機構の変更によって安全管理体制が脆弱化してはならないことは当然の事項である。また、経営効率化と言う論議のなかで安全に関する投資が先送りされないように監視する仕組みが求められ



大阪市交通局の民営化論議にあたって～経営効率化と利用者目線からの検証～（池田昌博）

る。

## 6. 乗客サービスのあり方について

### 6-1 地下鉄事業とバス事業の分割

大阪市内の交通網は前述のように市内に巡らされた路面電車網が、幹線が地下鉄網、枝線がバス路線として再編成されてきたが、今回、大阪市から示された方針は地下鉄事業とバス事業の分割である。

特に、大阪市交通局は多くの赤字路線をかかえるバス事業を現状の営業所単位をベースに複数社に移管する方針であるが、事業単位を分割し責任体制を明確化するメリットは理解するものの、今まで地下鉄とバスが一体的な事業として果たしてきた成果が失われないか危惧している。究極的には公共交通は、総合的な公共交通政策の下、欧米で導入されているようなゾーン運賃制度の導入などサービスや運営の一体化が望まれるが、当初方針に示されたように地下鉄とバスの事業分割、バス事業の複数社への移管は、地域に密着した市民ニーズの把握や経営の効率化は期待できるものの、大阪市営交通が路面電車事業から継承してきた一体的な運営を放棄するものである。

この一体的運営の利用者利便の一つが「乗継割引運賃」制度であるが、事業者側としても市内を網羅する交通網を確保することにより、きめ細かく乗客を集めることができたといえる。これらの制度は特に事前登録の必要もなく、ICカードや磁気カードで自動的に対応される他、券売機での券売も行われるなど、極めて利便性の高い制度でもある。<sup>注7)</sup>

このように利用者に支持されてきた制度の維持は当初の民営化方針では困難なものと想定される。民営化の論議と切り離した形で地下鉄とバスの事業分割、バス事業の複数社制についての慎重な論議が求められる。特に、バス事業を複数社に移管した場合、現状のバスネットワークのあり方、営業所の運営方法など事業間の連携策について事業移管時までに決めておく必要がある。

また、そもそも論として、前述のように地下鉄事業とバス事業が一体的な市民サービスを提供するために一つの事業体であったことに鑑み、黒字化した地下鉄事業から一定のルールを決めた上で、事業採算性が厳しいバス事業への内部補填を行い、可能な限り路線の維持を行うべきである。

かつて、国鉄民営化分割の論議のなかで分割に伴うサービス劣化に関する異論が噴出し、初乗り重複の回避、全国共通運賃制度<sup>注8)</sup>、会社間の相互直通運行の継続など国鉄時代の制度が維持された。民営分割化の成果は否定できないが、JR発足後、4半世紀を経て、

前述した安全性の問題、赤字ローカル線の廃止が地域に与えたダメージ、利便性の高い複数の会社間を運行する長距離列車が車両更新も行われなまま廃止されていることなど、利用者目線では経営分割のデメリットも大きかったといえる。

## 6-2 バス路線の廃止

民営化後、赤字のバス路線の廃止も含めた論議<sup>注9)</sup>も行われているが、地下鉄の乗客を集めてくる「枝」を切り取り、運賃上のメリットを無くしてしまえば、地下鉄の乗客数が減少するばかりか公共交通全体にダメージを与える可能性を有している。

「枝を刈りすぎて幹を痛めない」ことが重要であると考えるとともに、公共交通が地域に果たす役割についても論議する必要があるとの基本認識のもと、なぜ利用者が減少するのか、廃止の前に改善すべき事項はないのか、廃止された場合の地域への影響などの検証が必要である。

交通事業の規制緩和の実施により原則的に事業からの撤退が自由化された結果、各地の公共交通の廃止が相次ぎ、特にバス路線の廃止は年間2,000kmにも及んでいる。これにより、事業者の負担は軽減されたが、地域の疲弊や「買物難民」対策など新たな社会的費用も発生している。

今回の一連の論議のなかでも地域生活交通の維持の視点はなく、廃止予定路線に関する論議も十分ではなかったが、「基本方針（案）」において、市バスは民間譲渡後も5年間はサービス水準を維持するよう譲渡先に求める他、廃止予定の路線を見直し、市民の足の確保に努めることが示され、民営化の論議の前提条件が遅ればせながら示されたといえる。大阪市交通局は、事業者が撤退した場合に備え、路線の一部を市が100%出資する外郭団体「大阪運輸振興株」を活用し、路線確保を図ることを正式に決めているものの、5年後の財源や具体策は示されていない。

## 6-3 「赤バス」の論議

「赤バス」は大型バス路線ではカバーしきれない各区内の住宅地と病院・商店街・区役所などの公共施設をきめ細かく結ぶ地域密着型公共交通サービスとして、2000年に試験的に運行を開始し、2002年に21路線で本格的な運行を開始し、運賃も100円と格安の設定ではあったが、乗客数の伸び悩みなどから2013年3月末に運行を終了している。

存続の目標値とした「走行キロあたり乗車人員2.2人」を超えた3系統は、運行に必要な経費に対する財政措置がなされることを前提に、料金やダイヤの見直しは行いつつ、一般バスとして大阪市交通局が運行を続けている。

大阪市交通局の民営化論議にあたって～経営効率化と利用者目線からの検証～（池田昌博）

「赤バス」は路線は鉄道駅を経由しない場合が多く、ループ路線のため必ずしも利便性が高い路線ではなかった。また、1台当たり約2,000万円を投じて導入した特殊仕様のスウェーデン製車両の部品の調達でも問題があり、廃止が迫った2012年4月1日からは、日野・ポンチョIIが導入されている。

「赤バス」廃止後の対応策については、「ニアイズベター」という方針のもと、区長が地域の実情や必要性を踏まえて、区ごとに必要な移動手段を検討し、交通局など関係局が連携を図りながら、検討を支援することとなっているが、現状の地下鉄、市バスとの結節改善などを省みることなく一気に廃止された。

この区単位での検討では交通網としての検証が十分対応できないと考える。大阪府市の一連の改革では病院などの公共施設の統廃合計画が含まれているが、これにより、区を跨いだ高齢者の交通需要の増大が予想されるが、区単位での検討では、これらのニーズへの対応が十分にできない。

各地のコミュニティ系バスは責任ある市民・利用者を参加させた協議会を設立し、路線の選定から利用促進、費用負担のあり方を論議しているが、「赤バス」はその運営に市民・利用者が参加した形跡は今回の廃止直前まで見られなかったし、その沿線で具体的な運営協議会等の設立予定も現段階では示されていない。

このように、高コストの車両導入、市民ニーズに答えられていなかった路線網についての再検証、改善が行われないうちに廃止された「赤バス」ではあるが、超高齢社会における代替輸送システムの検討は喫緊の課題である。

## 7. 地下鉄線の延伸について

### 7-1 今里筋線（8号線）延伸

2010年3月大阪市議会は、次期整備路線として位置づけられている地下鉄第8号線（今里・湯里六丁目間）の早期着工を求める決議を沿線の活性化が期待できると、全会一致で採択している。

今里筋線は2006年、井高野（東淀川区）－今里間で先行開業したが、財政難のため当時の関淳一市長が今里駅から南への延伸計画（6.7km）を凍結し、「素案」でも、民営化した段階で新会社はその着工を判断するものとしていた。延伸にかかる総工費は1,314億円であり、その後の民営化論議のなかでも実質的な着工はできないものと考えられていたが、5月の改訂案では、今里筋線延伸について、外部有識者の委員会を設置して市の方針を明確化し、新会社にその方針を最大限尊重するよう求めることを盛り込んでいる。議会など

の関係者は8号線延伸の可能性を残したとの認識である。

まちづくりに公共交通の活性化、充実は不可欠であり、一定の公的負担による新線建設、延伸は否定できないが、既に開業した区間が前述のように営業係数が3倍を超える状態であり、現状では沿線のまちづくりビジョンも示されず、また、延伸の投資効果ともいえる「費用・便益」の検証も行われていないため、当路線の延伸意思決定をする段階ではないと考える。営業係数は表-1の通りであるが、「大阪市交通事業の概要(2011.5)」で開示された平成23年度(2011年度)の路線別経常収支状況(予算ベース)<sup>注10)</sup>によると、収入が42億円に対して原価償却費だけで52億円と言う状態で経常収支は84億円の赤字である。また、原価償却費を除いた現金収支も32億円の赤字と言う極めて厳しい状況(表-2参照)であり、まずは現金収支の黒字化が求められる。

同様に長堀鶴見緑地線も収入80億円に対し、減価償却費が44億円、経常収支が81億円、

表-2 2011年度予算 路線別経常収支状況

路線名		第1号線	第2号線	第3号線	第4号線	第5号線	第6号線	第7号線	第8号線	南港ポートタウン線 (ニュートラム)	全線計
		御堂筋線	谷町線	四つ橋線	中央線	千日前線	堺筋線	(長堀鶴見緑地線)	今里筋線		
収入	営業収益	67,520	29,086	11,167	16,850	6,927	12,938	7,062	3,075	2,890	157,515
	うち運輸収入	64,076	27,836	10,437	16,190	6,441	12,202	6,823	2,977	2,839	149,821
	営業外収益	1,259	1,856	500	704	581	650	977	1,153	41	7,721
	うち補助金	780	1,412	317	428	388	501	746	970	20	5,562
	計	68,779	30,942	11,667	17,554	7,508	13,588	8,039	4,228	2,931	165,236
支出	営業費用	31,064	24,047	10,378	13,095	9,177	10,935	11,437	9,572	3,883	123,588
	うち人件費	14,350	10,477	5,028	5,118	4,466	4,725	3,600	2,916	1,916	52,596
	うち減価償却費	8,549	7,407	2,640	4,856	2,563	3,283	4,381	5,199	797	39,675
	営業外費用	6,507	4,197	2,276	2,554	1,814	2,535	4,681	3,042	505	28,111
	うち支払利息	3,644	2,031	1,397	1,263	984	1,753	3,824	2,416	477	17,789
	予備費	51	38	17	21	15	18	22	18	0	200
計	37,622	28,282	12,671	15,670	11,006	13,488	16,140	12,632	4,388	151,899	
経常損益		31,157	2,660	△1,004	1,884	△3,498	100	△8,101	△8,404	△1,457	13,337
現金収支		39,706	10,067	1,636	6,740	△935	3,383	△3,720	△3,205	△660	53,012
経常収支比率		182.8%	109.4%	92.1%	112.0%	68.2%	100.7%	49.8%	33.5%	66.8%	108.9%
営業係数		46.0	82.7	92.9	77.7	132.5	84.5	162.0	311.3	134.3	78.5

(注) 経常損益 = 収入 - 支出

現金収支 = 経常損益 + 原価償却費

経常収支率 = 収入計 / 支出計

営業係数 = 営業費用 / 営業収益

(出典：大阪市交通事業の概要(2011.5) 平成23年度予算資料より編集)

大阪市交通局の民営化論議にあたって～経営効率化と利用者目線からの検証～（池田昌博）

現金収支も37億円とそれぞれ赤字である。

前述したが、京都市営地下鉄東西線の長年、事業の現金収支の黒字化が達成できず京都市の財政問題を引き起こしてきた。また、神戸市営交通海岸線も「ランニングコストの黒字化」を経営目標<sup>注11)</sup>としているが「黒字化」の目途は示されていない。これらの路線は、まさに危機的な経営状況にある。

公共交通は単に事業本体の収支だけで事業性を判断してはならないし、地域や市民生活に著しい改善効果があるならば、運営費補填も含め必要なインフラ投資は必要と考えているものの、この延伸計画については代替案も含めた極めて慎重な論議が必要との基本認識である。延伸により地域が活性化し、収支が抜本的に改善されると言うのなら、当該事業の費用・便益なども含めた合理的な情報開示も必要である。そもそも論として、地下鉄事業を受託する事業者が、極めて厳しい経営環境にある8号線の延伸を大阪市がインフラを保有し運行を民間に委ねる上下分離方式であっても容易に受け入れることも考えられないし、大阪市が「下」の建設投資を他の事業に優先して行うならば一定の説明責任が伴う。

## 7-2 ミッシングリングの解消

当初、大阪市営地下鉄は他の交通機関との接続や相互直通運行の論議が不足していたことは前述のとおりである。しかし、このための新駅の設置や既存路線の僅かな延伸で著しく交通体系が活性化する事例が散見される。

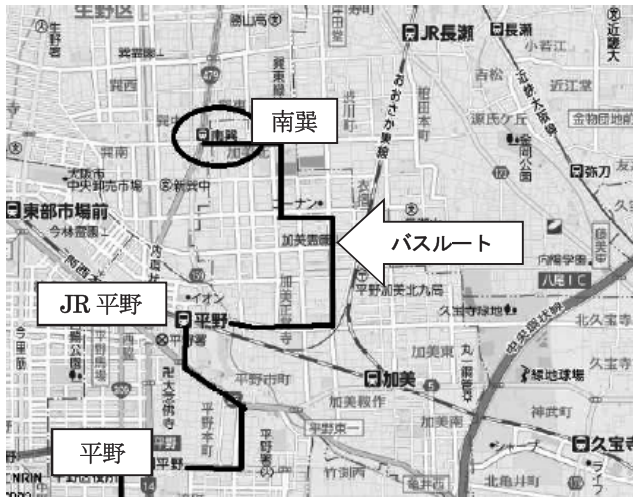
大阪市営地下鉄千日前線の収支は、減価償却費負担が8路線で最も少ない<sup>注12)</sup>にもかかわらず、赤字が続いている。路線が民鉄と並行することや運賃格差<sup>注13)</sup>による乗客数の少なさなどに起因する。

しかし、現状の路線図と計画線を見ると、同線の末端である南巽駅とJR関西線平野駅や地下鉄谷町線平野駅と隣接するにもかかわらず、その結節改善の方向性は示されていない。

南巽駅からJR平野駅までは約1.4km、谷町線平野駅まで僅か2.4kmであるが、現状では1時間に1本の市バスが平野区内を迂回しながら運行されるだけである。（図-4参照）

このミッシングリングの解消により地下鉄谷町線、JR関西線との交通ネットワークが構築され、利用者メリットばかりでなく、中長期的には千日前線の収支改善も期待できる。また、千日前線は近鉄大阪線ともクロスするが接続駅はない。阪神なんば線と近鉄線が難波で直結されたことにより利用者が大幅に増大する一方、京阪中之島線が盲腸線であり、その機能を十分発揮できていないことも教訓にするべきである。

図-4 地下鉄南巽駅近辺図



出典：大阪市交通局の再編に関する意見書 (KOALA)

大阪市営交通の経営問題を論議するに当たって求めてきたのは、他事業者、輸送手段も含めた総合的な交通体系確立に向けての抜本的な検討であるが、優先的に改善検討すべき事例の一つでもある。

大阪府は2013年11月に「公共交通戦略(案)～利用しやすい公共交通を目指して～」を公表し、既存の交通ネットワークの部分改良や活用によるハード面の改善や料金面での利用者負担の低減を提言している。当提案と「基本プラン(案)」との整合性は確認できない。文字通りの府市連携が望まれる。

## おわりに

ここ数年の大阪市交通局の経営改革の論議は事業を黒字化し持続可能なものとし、財政問題と言った観点でも一石を投じたものであり、橋下市政発足後は経営効率化と言う観点ではスピード感を持った対応であった。また、2013年11月16日、17日に朝日新聞が実施した世論調査によると大阪市営地下鉄の民営化への支持は55%と高い。<sup>注14)</sup>

しかし、冒頭でも述べたが、まちづくり、超高齢社会への対応、低炭素社会の実現、ユニバーサルサービスの維持と言った都市政策や総合的な交通政策、安全の論議は十分行われてこなかった。一連の論議のなかで地域主権が強く主張されているにもかかわらず、今回の論議では住民参加、利用者の姿は見えない。

また、民営化移行後5年間は現状のサービスを維持すると大阪市は表明しているが、

## 大阪市交通局の民営化論議にあたって～経営効率化と利用者目線からの検証～（池田昌博）

2013年3月に廃止された赤バス路線や今後、廃止対象とされている市バス路線をどのように再編成していくのか、民営化以降の費用を誰が負担するのかと言った課題が山積している。

近年、欧州を中心に公共交通を都市政策の基軸の一つとしてとらえ、事業者間の壁を取り払い、料金を一体化するゾーン運賃制度を導入するなど業者間の壁を取り除くソフト面での取り組みに加え、公的支援によるハード面での乗継システム、結節改善も行われてきている。

今回の大阪市交通局での論議のように利便性が低く、利用も望めない路線を代替手段の検討を前提に統廃合することや費用・便益を考慮しない新線建設にも慎重であるべきであることには一定の理解はできるものの、近年、市場主義の徹底が主流となりつつある欧米諸国においても、社会政策、都市政策の一環として住民合意を前提に公共交通に合理的に公的資金が投入されていることにも学ぶべきである。

また、前述のように今回の事業分割では、不完全ながらも一体的に運営されてきた地下鉄とバスが分割され、さらにバス事業は数社に分割される予定である。事業の効率化をめざした経営の分割が、事業者間の連携不足による非効率や安全性、サービスの劣化を招くならば公共交通としての本来の役割を放棄することになる。交通ネットワーク分割のデメリットは大きい。

現状では、末端の地域公共交通の維持と言う論議も含めた大阪府市全体の交通政策をどのように構築するかと言う論議がなされていない。さらに、関西全体での総合的な交通ビジョンも求められる。これらの論議を利用者、事業者、行政が一体となって実施しない限り、一事業者である大阪市交通局の「分割民営化」論議に止まってしまうことになる。

さらに、どのような事業であっても経営者の高いモラルのもと、安全の確保、経営の効率化、利用者目線のサービス向上策が求められる。特に、1日に2百万人以上の利用者の輸送にかかわる事業者にとっては安全の確保は最重要課題である。重大事故はゴイングコンサーンとしての資格を喪失させる可能性を有している。<sup>注15)</sup>

JR北海道の一連の重大事故問題に関しては前述したが、本論文をとりまとめる段階で大阪府などが出資する泉北高速鉄道を投資ファンドであるローンスターに売却する方針が示された。株式の売却価格のみで論議が行われ、奇しくも大阪市交通局の早期民営化を提言した関西経済同友会が安全性と利用者利便（料金）と言う観点で問題点を指摘している。<sup>注16)</sup>

橋下市長は「交通局の民営化は国鉄民営化に匹敵する改革、自分たちの頑張りが自分たちに跳ね返ってくる経営形態に早くなってほしい」と述べ、職員を激励したと報道（日

経 2012. 8. 1付)されている。しかし、国鉄民営分割化については前述のように成果があったと評価される一方で、地域や利用者にデメリットも発生させてきた。

また、大阪市交通局の民営化は大阪市が交通事業者からの撤退を意味するが、行政として市内の各交通事業者を強いリーダーシップでとりまとめ、市民、利用者に最適、最善のサービスを提供する総合的な交通政策を推進、実現する責務はより増大する。大阪市内では大阪市交通局の交通網がその機軸であることは今後とも変わらないが、市内に乗り入れる民鉄、JR等とのハード、ソフト面での連携が大きな政策課題でもある。

今後、大阪市議会などでの論議が継続されるようではあるが、利用者たる市民の意見も確認しながら、大阪市長であった鶴原定吉とその思想を受け継いだ關一の都市経営の卓見、国鉄改革の負の側面など過去の歴史の検証などが求められる。また、大阪市交通局の「分割民営化」が断行されるならば、大阪市交通局110年の正の遺産と「改革」の果実が最大限に利用者と地域社会に還元される仕組み、安全性、まちづくり、住民サービスと言う観点にフォーカスしたさらなる論議が求められる。

最後に、2013年11月に「交通政策基本法」が成立<sup>注17)</sup>した。この新法に地域公共交通のあるべき姿が示されたことに鑑み、徹底した情報開示、利用者、事業者、行政が一体となった真摯な論議と取り組みを求め、本論文を結びたい。

末尾になったが、本論文策定にあたっては、KOALA会員各位、特に地域住民の一人として緻密な現場実態調査を行った重田裕章氏、理事長の森五宏氏の絶え間ない協力を得ている。深く謝意を伝えたい。

## 注

注1) NPO法人 KOALAは2007年に関西の交通まちづくりを提言する任意団体として有志で設立され、2012年にNPO法人化されている。

注2) レールトラック社の事例は「折れたレール」－イギリス国鉄民営化の失敗－ クリスチャン・ウルマー ウェッジ著 2002. 11 にその経緯が示される。

注3) 産経新聞(2013. 2. 26)によると、鶴原定吉は「市街鉄道のような市民生活に必要な交通機関は、利害を標準に査定されるものではなく、私人や営利会社に運営を委ねるべきではない」と、あくまで市営を主張した。

注4) 大阪市交通局平成21年度系統別収支・営業係数によると28路線全てが赤字であり、経常損益は▲16.2億円で営業係数は500

注5) 横浜市交通局ホームページによると平成24年度決算値(経常利益)は、バス事業365百万円、地下鉄事業が8,764百万(過去最高)と好決算を続けている。



大阪市交通局の民営化論議にあたって～経営効率化と利用者目線からの検証～（池田昌博）

注6) 市バス事業は2010年度決算で経営健全化団体から脱却している。

注7) 地下鉄（200円）とバス（200円）の乗り継ぎは300円に、バスとバスの乗り継ぎは200円となる。

注8) その後JR北海道、九州、四国の料率に変更されたものの会社間を越えての運賃通算制度は維持されている。この他、遠距離運賃通減制度、在来線特急と新幹線乗り継ぎ割引などの制度も継続されている。

注9) 「バス事業民営化基本方針（案）」（平成25年2月）によると、現状132系統の内43系統が統廃合される予定

注10) 原価内訳を示す路線別収支内訳（実績）は2009年以降、ホームページ上では公表されていない。

注11) 神戸市交通局事業経営計画2015（2011.4）に海岸線の現金収支改善計画を公表しているが黒字化用途は未提示

注12) 「大阪市交通事業の概要（平成23年5月）」による予算値、表-2参照

注13) 例えば、近鉄難波・上本町間は150円であるが、並行する地下鉄なんば・谷町9丁目間は200円

注14) 朝日新聞 2013.11.19 朝刊記事「大阪市営地下鉄を民営化することに賛成ですか。反対ですか。」という設問であり、バス事業の分割民営化を含めた大阪市交通局全体の「分割民営化」の是非を問うものではない。反対は24%

注15) 京福電気鉄道福井鉄道部は2000.12、2001.6の連続した列車衝突事故により事業を廃止、その後、第3セクター化

注16) 朝日新聞 2013.12.11 朝刊記事

注17) 11月27日の参院本会議で、与党などの賛成多数で可決、成立した。人口減少に伴い地方の公共交通維持が課題となっていることから、国や自治体、交通事業者が連携して利用促進策に取り組むようそれぞれの責務を定めた。しかし、本法律の制定を目指していた関係者からは成立を歓迎する一方、当初の法案名である「交通基本法」に戻すべき、「人の移動する権利」を明確化すべき、交通安全の確保に関する規定を基本理念として明記すべきなどの改善意見が散在する。

## 参考文献

- 1) 「地下鉄事業民営化基本方針（素案）」（大阪市）2012.12 全文
- 2) 「バス事業民営化基本方針（素案）」（大阪市）2012.12 全文
- 3) 「地下鉄事業民営化基本方針（案）」（大阪市）2013.2 全文

- 4) 「バス事業民営化基本方針（案）」(大阪市) 2013. 2 全文
- 5) 「地下鉄事業民営化基本プラン（案）」(大阪市) 2013. 5 全文
- 6) 「バス事業民営化基本プラン（案）」(大阪市) 2013. 5 全文
- 7) 提言 大阪市交通局の完全民営化を19年度当初より実施せよ（関西経済同友会 都市経営改革委員会) 2006. 5 全文
- 8) 「提言」大阪市地下鉄事業の民営化実現を求める（関西経済同友会・大阪府・市改革検証委員会) 2013. 1 全文
- 9) 大阪市交通局の再編に関する意見書 (KOALA) 2013. 7. 1 全文
- 10) 大阪市交通局75年史 (大阪市市交通局) 1980. 3 P 1 第1章 創業時代 P47 市営主義の確立へ P257 第4章 高速鉄道
- 11) 行政の経営分析－大阪市の挑戦 上山信一 時事通信社 2008. 11 P41 市営バス事業の経営分析
- 12) 「運輸と経済 2012. 8」P45 公営交通企業の意義と付加価値を問い直す 加藤博和 P45
- 13) JRの光と影 立山学 岩波書店 1989. 2 P147 安全は確保されているか
- 14) 信楽列車事故 (信楽高原事故遺族会・弁護士) 現代人文社 2005. 6 P151 第一審勝訴
- 15) 未完の「国鉄改革」葛西敬之 東洋経済新報社 2001. 2 P310 国鉄改革とは何だったのか
- 16) 鉄道を考える 問題点の原点を求めて 石川達二郎 財団法人 交通統計研究所 2001. 4 P59 内部補助とその限界 P69 私鉄並経営
- 17) 日本の自治・分権 松下圭一 岩波書店 1996. 1 P49 II 分権の意義・課題と考え方
- 18) 暴走する地方自治 田村 秀 2012. 5 ちくま書房 P23 大阪都構想とはどのようなものか
- 19) 公共交通は赤字ではいけないか 2005. 9 月刊自治研 第47巻552号 P43 社会資本としての公共交通プロジェクトの評価分析 P63 数字で見る地域公共交通の現状と問題
- 20) 民営化で誰が得をするのか 国際比較で考える 石井陽一 平凡社 2007. 7 P181 民営化を検証する
- 21) 三位一体の交通まちづくりをめざして－阪堺線存続の取り組みから－ 池田昌博 土木計画学研究・講演集 巻：45 2012. 6 論文番号135