

監査公表第 628 号

地方自治法第 252 条の 41 第 6 項において準用する同法第 252 条の 37 第 5 項の規定により、平成 21 年 12 月 22 日付けで個別外部監査人から平成 21 年度京都市個別外部監査報告書の提出がありましたので、同法第 252 条の 41 第 6 項において準用する同法第 252 条の 38 第 3 項の規定により、次のとおり公表します。

平成 21 年 12 月 28 日

京都市監査委員 内 海 貴 夫

同 日 置 文 章

同 不 室 嘉 和

同 出 口 康 雄

平成 21 年度

京都市個別外部監査報告書

平成 21 年 12 月

京都市個別外部監査人
公認会計士 光 田 周 史

平成21年度 京都市個別外部監査

監査テーマ

自動車運送事業及び鉄道事業における財務に関する事務の執行及び事業の管理について（特に、京都市自動車運送事業経営健全化計画案（骨子）及び京都市高速鉄道事業経営健全化計画案（骨子）における增收策及びコスト削減策の検証）

目 次

第1 外部監査の概要

1 外部監査の種類	1
2 監査の対象とした事項名	1
3 監査対象部署及び監査対象期間	1
3.1 監査対象部署	1
3.2 監査対象期間	1
4 契約期間	1
5 監査を実施した期間	1
6 外部監査の視点	1
7 主な監査手続	3
8 個別外部監査人および補助者の氏名・資格	4
8.1 個別外部監査人	4
8.2 個別外部監査補助者	4
9 利害関係	4
10 指摘事項あるいは監査意見の一覧	4

第2 監査対象の概要

1 京都市交通事業の概要	18
1.1 京都市交通事業の沿革	18
1.2 市交の組織	22
1.3 市交の役割	23
1.4 市交の組織	25
1.5 市交の会計	27
1.6 市交の財務	29

第3 関連部門（自動車会計、高速会計に跨る部門）の収支について	
1 関連部門の概要	30
2 関連部門の人件費について	30
3 関連部門の固定資産の減価償却費について	34
4 市交の財務に関する実務	35
5 両会計に共通する企画乗車券について	37
6 PCB処理引当金について	38
7 関連部門の総括	39
第4 自動車運送事業	
1 自動車運送事業の概要	40
1.1 沿革	40
1.2 営業設備（路線）	41
1.3 営業設備（車両）	41
1.4 営業設備（事業所等）	44
1.5 業務量	46
1.6 平均旅客数の推移	47
1.7 業績推移及び財政状態の概要	48
2 これまでの経営健全化に対する市交の取り組み	55
2.1 概要	55
2.2 過去に策定された各計画における数値目標と実績評価	57
2.3 過去における経営形態の検討状況	63
3 過去の経営成績、財政状態及びキャッシュ・フロー推移	65
3.1 業績推移	65
3.2 貸借対照表の推移	66
3.3 キャッシュ・フロー分析	68
4 営業収益の分析	72
4.1 概要	72
4.2 旅客数	72
4.3 単価の推移	75

4.4 営業収入における過去の施策とその問題点	78
4.5 ダイヤ増強と旅客数増減の関係性に係る考察	79
4.6 外部環境推移分析	82
5 営業費用	96
5.1 概要	96
5.2 人件費の検証	97
5.3 車両費（事業体制）の検証	112
5.4 委託費（事業体制）の検証	122
5.5 その他の経費の検証	129
6 系統別損益の状況	131
6.1 平成 20 年度の市交算出の系統別損益	131
6.2 系統別損益計算方法の変更	136
6.3 委託系統の選定	140
6.4 路線の重複	141
6.5 単独路線について	142
6.6 民営コスト比較	145
6.7 長大路線について	146
6.8 系統と営業所の固定	148
6.9 路線・ダイヤの抜本的な見直し	149
7 営業外収支の推移分析	151
7.1 概要	151
7.2 営業外収益及び一般会計繰入金	151
7.3 営業外費用及び有利子負債推移	153
8 特別損益の推移分析	154
8.1 概要	154
8.2 特別利益	154
8.3 特別損失	154
9 資本的支出計画の検討	155
9.1 バス健全化計画案（骨子）想定水準	155
9.2 PiTaPa 対応投資	155

9.3 営業所改良投資	156
9.4 その他改良投資	157
9.5 広告付きバス停留所上屋整備事業	157
10 自動車運送事業の総括	158

第5 高速鉄道事業

1 高速鉄道事業の概要	161
1.1 沿革	161
1.2 営業設備（路線）	163
1.3 営業設備（車両）	164
1.4 営業設備（事業所等）	165
1.5 営業設備（駅設備）	167
1.6 業務量	168
1.7 路線図	169
1.8 平均旅客数の推移	170
1.9 業績推移及び財政状態の概要	171
2 地方公営企業以外の運営への検討	186
3 運輸収入の増減要因分析	187
3.1 運輸収入計画	187
3.2 運輸収入計画の修正	189
3.3 計画と実績の比較分析	194
3.4 運輸収入分析	196
3.5 運輸収入総括	199
4 附帯事業収支の分析	203
5 営業費用の分析	205
5.1 計画・実績対比	205
5.2 建設費の計画・実績対比	206
6 営業外収支の分析	211
6.1 近時の営業外収支の状況	211
6.2 他会計からの補助金	211

6.3 支払利息及び企業債取扱諸費	213
7 これまでの経営改善の取組みに対する検証	215
7.1 これまでの取組みの概要と今回の検証対象	215
7.2 健全化計画の目標の推移	219
7.3 長期収支計画と実績の差異分析	221
7.4 資金不足と資本政策	256
7.5 事務事業評価と改善の検討	262
7.6 過去の地下鉄健全化計画の功績と問題点	265
8 健全化に向けての施策の検討	267
8.1 地下鉄健全化計画案（骨子）の概要	267
8.2 目標設定の妥当性	267
8.3 高速鉄道事業健全化計画案（骨子）の検討	272
8.4 現実的な長期収支見込の試算	286
8.5 京都市一般会計からの支援の検討	289
9 高速鉄道事業の総括	291
第 6 結語にかえて	294

(注)報告書本文中に用いている表中の数値については、四捨五入等の関係で合計が一致しない場合がある。

第1 外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方公共団体の財政の健全化に関する法律 26 条により読み替えられる地方自治法第 252 条の 27 第 3 項及び京都市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 3 条に基づく個別外部監査

2 監査の対象とした事項名

「自動車運送事業及び鉄道事業における財務に関する事務の執行及び事業の管理について（特に、京都市自動車運送事業経営健全化計画案（骨子）及び京都市高速鉄道事業経営健全化計画案（骨子）における增收策及びコスト削減策の検証）」

3 監査対象部署及び監査対象期間

3.1 監査対象部署

監査対象部署は京都市交通局であるが、必要に応じて他の部局（行財政局、都市計画局）に対するヒアリングを実施している。

3.2 監査対象期間

監査対象期間は、原則として平成 20 年度としているが、必要に応じて過年度に遡及するとともに、平成 21 年度以降に係る計画数値等にも言及している。

4 契約期間

平成 21 年 10 月 1 日より平成 21 年 12 月 28 日まで。

5 監査を実施した期間

平成 21 年 10 月 1 日より平成 21 年 12 月 16 日まで。

6 外部監査の視点

京都市交通局（以下、市交という）において策定される経営健全化計画は、地方公

共団体の財政の健全化に関する法律（以下、財政健全化法という）第23条第2項に則して当該公営企業の経営の状況が悪化した要因の分析結果を踏まえ、当該公営企業の経営健全化を図るために必要な最小限度の期間内に資金不足比率を経営健全化基準未満とすることを目標として、次に掲げる事項について定めるものであるとされている。

- 1 資金不足比率が経営健全化基準以上となった要因の分析
- 2 計画期間
- 3 経営の健全化の基本方針
- 4 資金不足比率を経営健全化基準未満とするための方策
- 5 各年度ごとの4の方策に係る収入及び支出に関する計画
- 6 各年度ごとの資金不足比率の見通し
- 7 1から6までに掲げるもののほか、経営の健全化に必要な事項

今回の個別外部監査テーマは「特に、京都市自動車運送事業経営健全化計画案（骨子）及び京都市高速鉄道事業経営健全化計画案（骨子）における增收策及びコスト削減策の検証」とされており、上記の4号、5号に主眼を置いたものであるが、監査にあたっては、資金不足比率が経営健全化基準以上となった要因についての分析が正しく行われ、かつ、その分析結果に基づいて経営健全化の基本方針が策定されていることが前提となることは言うまでもない。

したがって、今回の個別外部監査においては、市交が所掌する京都市自動車運送事業特別会計（以下、自動車会計という）並びに京都市高速鉄道事業特別会計（以下、高速会計という）の両会計が財政健全化法に定める経営健全化基準である資金不足比率を大幅に上回った要因を明らかにするとともに、市交が平成20年12月に策定した「京都市自動車運送事業経営健全化計画案（骨子）」（以下、バス健全化計画案（骨子）という）及び「京都市高速鉄道事業経営健全化計画案（骨子）」（以下、地下鉄健全化計画案（骨子）という）における增收策とコスト削減策について客観的な分析を通じて指摘事項あるいは監査意見を述べている。

ところで、経営健全化基準である資金不足比率の概念が容易に理解しにくい懸念があり、資金不足比率の状況が地方公営企業の経営実態を的確に示しているかについて

も意を払うよう努めた。例えば、平成 20 年度において地方公営企業で交通事業を営む大阪市交通局の市営バス事業が同市高速鉄道事業会計出資金により資金不足比率を改善した事例や、名古屋市交通局の地下鉄事業が赤字を計上する一方で市営バス事業が黒字であるにもかかわらず市営バス事業にのみ経営健全化計画の策定が求められている事例等をみると、民間事業会社における健全経営の概念と公営企業の経営健全化指標の設定の趣旨との間に距離感があるようと思える。そこで、個別外部監査の視点としては、当然のことながら財政健全化法の趣旨を十分に踏まえながらも、単に健全化指標の数値合わせとならないよう意を払うとともに、真に京都市の公営企業の経営健全化に確たる方向性と有益な示唆を示すべく民間の健全経営の概念を最大限に援用しながら監査を実施した。

7 主な監査手続

個別外部監査の実施にあたり、監査人は自動車運送事業及び高速鉄道事業に関する関係法令をはじめ、対象となる両会計の平成 20 年度決算書、決算参考資料、予算に関する説明書、予算参考資料、平成 20 年度京都市交通事業白書、過年度における経営健全化のために策定された諸計画及び具体的な施策などを閲覧し、その比較分析等を通じて監査要点につき質問、資料査閲、現場視察等の諸手続きを実施した。そして、監査の直接的対象である両会計の健全化計画案（骨子）を吟味することに努めた。

また、個別外部監査の実施にあたっては市交の事務部門のほか、できるだけ多くの現場施設等に赴いて制度の運用状況をはじめ車両等の固定資産の運用実態を把握することが肝要であると考えた。この往査の実施状況は次のとおりである。

往査実施施設		往査実施日	往査担当者
高速鉄道	竹田車両基地	平成 21 年 11 月 2 日	個別外部監査人及び補助者 4 名
	醍醐車庫		
	姉小路総合指令所		
自動車	自動車整備工場	平成 21 年 11 月 11 日	個別外部監査人及び補助者 3 名
	横大路営業所		
	九条営業所		
	烏丸営業所		

なお、今回の個別外部監査実施にあたっては、契約から監査結果の報告までの期間が3ヶ月に満たないという、時間的に極めて厳しい状況下における作業であったことを申し添えておきたい。

8 個別外部監査人および補助者の氏名・資格

8.1 個別外部監査人

公認会計士・税理士 光田周史

8.2 個別外部監査補助者

公認会計士・税理士	岡本宗一
公認会計士	末金将治
公認会計士・税理士	高田雄介
公認会計士・税理士	豊見里隆一
公認会計士・税理士	西村雅史
公認会計士	日根野健
公認会計士	堀田喜代司
会計士補	杓野芳晴
会計士補	高井傑

(資格順・五十音順)

9 利害関係

京都市と個別外部監査人ならびに補助者との間には、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

10 指摘事項あるいは監査意見の一覧

指摘事項あるいは監査意見を要約したものを次頁以降に表形式で示した。あくまで概要という位置づけで要約したものであり、必ずしも意を尽くせていらないところが少なくない。詳細は本文における論述を参照されたい。

I. 事業体制や組織に関する指摘・意見

1.公営企業であることの是非（共通）

京都市の交通事業は市交が事業運営主体となってきたが、今回、財政健全化法の施行に伴い地方公営企業としての経営健全化比率に抵触し経営健全化計画策定のやむなきに至った。このような状況に至ったことは残念なことではあるが、さらに悔やまれるのは、従前から交通事業財政の悪化は認識されており、平成13年当時の市会で「(市バス・地下鉄事業は) 巨額の不良債務を抱え、民間なら破綻状態」との市長答弁がなされ、さらにそれに先立つ平成12年度から市交は「京都市交通事業健全化プログラム21」を実施するなど、経営の窮状については周知の事実であったにもかかわらず、抜本的な手を打つことなく時間を徒過したことである。

ここで市交の事業収支の実態を概観すると、バス事業は肥大化した組織と路線網がもたらす非効率に起因する収益性の赤字であり、地下鉄事業は膨大な償却費と金利負担の重圧に起因する資本性の赤字であることは明らかである。仮に民間事業者であれば、市バス事業は複雑化した路線網の再編とそれに伴う人件費と経費の徹底的削減、地下鉄事業は東西線延伸の凍結による自己資本の充実と企業債の償還を優先させることによる償却負担と金利負担からの脱却を模索したはずである。ところが、市交のマネジメント能力の不足と首長によるその追認、さらには議会による監視機能の欠如といった公営企業における典型的な機能不全が露呈したことと併せて将来に対する甘い予測が今日の窮境を招いている。

そもそも、地方公営企業においては、首長がマネジメントを管理者に委ね、管理者は事業のプロとして広汎な権限を駆使して公営企業職員を統率し、高度の経済性を実現とともに本来の目的である公共の福祉を増進しなければならない。しかし、市交は一行政組織としての交通事業担当部門という位置付けであり、管理者も行政の一局長ポストに過ぎないなど公営企業に求められる姿として相応しいかどうかについての検討が改めて必要である。さらに、費用（公的負担+受益者負担）対効果（行政目的の達成+サービスの提供）の観点から検討を加えて京都市域の交通事業を現状のまま市交で継続することの是非についても検証する必要がある。なぜなら、策定される経営健全化計画においては受益者はもちろん市民にも新たな負担を求めることが不可避であると思料するところ、市交は「公営企業であることの是非」についての説明責任を果たさなければ説得力はないと考えるからである。

2.総合交通戦略の役割（共通）

本来、市民にとって望ましい交通ネットワークを構築する中で、市交が担うべき分野はどうあるべきかといった戦略的な発想が希薄である。都市計画局で取りまとめられている「歩くまち・京都」総合交通戦略の「中間取りまとめ」においても、「交通事業者間の連携による公共交通利便性向上」と高らかに謳われているものの、それは市域における移動にあたって徒步と公共交通機関の利用促進を呼び掛けるのみで、自動車の利便性に慣れた人々を公共交通に呼び込もうとする具体策に乏しい感が否めない。例えば、大量高速輸送機関である地下鉄をどのように位置付けるのか、公共交通におけるネットワーク輸送をどう組み立てるのか、その際の乗継抵抗（複数の公共交通機関を乗り継ぐ際の利便性低下や事業者間乗り継ぎの場合の初乗運賃負担の割高感）といった課題を如何に解消するのかとい

った具体策が乏しいのが実情である。単に歩行が健康に良いとか、自動車利用による環境負担を減少させるべきであるといったスローガンからは京都市の総合交通戦略の目指す方向性が読み取りづらい。総合交通政策の担当部局である都市計画局が財政的窮境に陥った市交に対して公共交通の利便性を高める施策を講ずるにあたっては、高度の戦略性が必要であることを訴えたい。

3.市民目線に立った経営健全化計画の策定（共通）

財政健全化法においては、資金不足比率が 20%を超えた場合に経営健全化団体に指定され、これを 20%以下にするための健全化計画の策定が求められる。その意味で、地下鉄健全化計画案（骨子）は、この財政健全化法の趣旨に則って資金不足比率を 20%以下とすることが最終的な目標とされるべきものである。ここで資金不足比率とは、「公営企業の資金不足を、公営企業の事業規模である料金収入の規模と比較して指標化し、経営状態の悪化の度合いを示すもの」とされている。しかし、この資金不足比率というのは複雑な概念であり、その意味するところが分かりづらいため、地下鉄健全化計画を市民に説明する際には、分かり易い形で健全化の目標を示す必要があろう。

この点、地下鉄健全化計画案（骨子）においては、不良債務額がいつ解消できるかをグラフ化した資料が添付されており、一定の努力は認められる。しかし、不良債務という概念が市民には理解しづらいのであるから、市交は「有利子負債総額が将来どう推移し、その解消はいつになるのか」、「欠損金が将来どう推移し、その解消はいつになるのか」といった明確なメッセージを示すことによって、その説明責任を果たすべきと考える。

一方、資金不足比率を求める計算式には解消可能資金不足額という要素が用いられるが、現在バス事業に投入されている補助金（生活支援路線補助金および市バス購入費補助金相当額、平成 19 年度実績で 30 億円）が地下鉄事業に振り替えられると、算式の関係から地下鉄事業の資金不足比率が 133.5%から 89.7%に一気に改善することになる。このように一般会計からの補助金を増加させることによって資金不足比率の改善は容易であることから、今後、地下鉄事業の財政健全化計画が遂行されていく上で、資金不足比率の改善プロセスについては、恣意的な操作が行われないよう継続的に注視していく必要がある。

4.自動車と高速の両会計に跨る関連部門費の処理の適正化（共通）

市交の企画総務部や研修所のように自動車と高速の両会計に跨っている部門を関連部門と称し、そこで生じる収支や損益については、関連収入または関連費用として仕訳けされ、年度末に両会計に 50%ずつ配分される。ところが、この 50%の負担比率に算定根拠がなく客観性に欠けるため、運輸収入規模や人員構成比さらには費用総額などの配賦基準によつて配分を工夫すべきである。

また、関連部門の人件費については、各人別に所属部門を決めて配分している。例えば、管理者分は自動車会計、次長分は高速会計（烏丸線）、企画総務部長分は自動車会計といった状況である。こうした配分の結果、常に自動車会計の人件費が高速会計の人件費を上回って推移していることから、少なくとも人件費に関しては自動車会計が高速会計を支援する構図になっている。こうした恣意的ともいえる処理方法は、実態との乖離を想起させるに十分であり、決算操作の懸念が払拭できず、また適切な経営改善計画の策定にも影を落としかねないのであるから、早急に改善されるべきである。

5.見直されない路線とダイヤ（自動車）

市バスの路線とダイヤの見直しによって、事業効率が高められる可能性があるにもかかわらず、現時点での具体的な見直し方針は何も示されていない。現状の系統は、既存利用者の利便性を損なわないことに配慮しながら、累積的に系統が追加あるいは改編されてきた結果、多くの重複が生じて非効率になっているとともに、利用者にとっても分かりにくい系統体系となっている。いわば、長年にわたる歴史の積み重ねの所産であるとともに、当座の弥縫策が堆積した結果といつても過言ではない。こうした構造的な問題については、平成15年4月にまとめられた京都市交通事業審議会においても改善が提言されたが、特に系統の抜本的見直しについては具体的な施策の実行には至っていない。

一方、「歩くまち・京都」総合交通戦略においてもバスの利便性向上施策として路線・ダイヤの抜本的改編は不可欠であると指摘されており、バス健全化計画案（骨子）においても収入増加策の一環として「増客に向けた系統・ダイヤの編成」が明記されている。しかし、具体的な内容は何ら明らかになっておらず、いつまでに何を決めるのかについての工程表も示されていない。そこからは、抜本的な改革に取り組もうとする真摯な姿勢は窺えない。

市交の置かれた窮境を鑑みると、こうした緊張感に欠ける対応は残念という他はない。少なくとも、抜本的な系統再編のさきがけとなるモデルケースが提案されるべきであり、今後の改革に向けた工程表も示される必要がある。

6.地下鉄事業不振の責任転嫁（高速）

地下鉄事業が経営健全化を求める窮境に陥った原因は、東西線建設費用が膨張する中、敢えて事業を推進した首長、議会そして市交の意思決定に求められる。したがって、行政全体で責任を取るべきであるはずのところ、その責任を市交にのみ求めるというのも不合理な話ではある。また、市交の窮境を解決するための当座の増収策として受益者あるいは市民に負担を求めるることは安易に過ぎるのであって、それに先だって窮境を招いた意思決定の当事者自らが相応の負担をするのでなければ市民は納得しないであろう。ここで言う相応の負担の一つが首長や議会を含めた市の行政全体にわたる給与カットであることは言うまでもない。

7.現実的な長期収支見込の試算（高速）

監査人の試算によれば、平成26年度から平成45年度までの20年間にわたって、各年150億円ずつ累計3,000億円の追加出資をすることによって、ようやく烏丸線開業100年目における有利子負債の解消にメドがたつ。東西線の建設費膨張額が約2,260億円であったことを思い起こせば、それさえなければこれだけ多額の追加出資は必要なかったともいえる金額ではある。

なお、3,000億円の追加負担をせずにこのままの状態で事態を放置した場合、烏丸線開業100年目にあたる平成92年（西暦2080年）の時点において、地下鉄はすでに設計耐用年数が到来しているにもかかわらず、有利子負債だけが7,700億円も残ることになる。平成26年度から平成45年度までの間に3,000億円の追加負担を決断するか、あるいは問題を糊塗した上で先送りを重ねて平成92年（西暦2080年）に至り、その時の世代に7,700億円の債務を負担させるか、どちらが合理的と判断すべきであろうか。

この意思決定にあたっては、もちろん貨幣の時間価値その他諸要素を考慮する必要があることは言うまでもないが、その意思決定は為政者が自らの知見と良識に従って英断を下すべきものであろう。

II. ガバナンス・モニタリングに関する指摘・意見

8.事務事業評価の是非（共通）

過去の経営改善計画の実施状況をモニタリングする目的で、年度決算確定後に「京都市交通事業事務事業評価」が行われている。たとえば、平成 20 年度事務事業評価（平成 19 年度事業に係る評価）において市バス事業の成果として、「①前年度を上回るお客様の数と運送収益を上げることができた。②5 年連続で黒字を達成した。」とした上で、項目のうち 82 %が A 評価とされている。また、地下鉄事業においても、トータルの乗客数目標として地下鉄健全化計画数値ではなく太秦天神川延伸で増加することが確実に見込まれる前年度実績数値を使用することにより A 評価としている。

公的関与が必要な事業に係る事務事業評価は、経済性・効率性・有効性（いわゆる 3E）の観点から行われる必要があり、「コストは予算実績比較でどのようにであったか」、「アウトプット（車両・人員・路線ネットワーク）はコストに見合っているか」、「アウトプットに見合ったアウトカム（移動を欲する乗客を安全に移動すること）が得られているか」について評価が行わなければならないものと考える。このような視点での的確に事務事業評価がなされていれば、健全化が必要な状況は生じないはずであることを鑑みれば、事務事業評価に記載された項目は、上記 3E の視点が盛り込まれていないか、盛り込まれていたとしても評価基準が緩やかであるかのいずれかであると思われる。

今後、経営健全化計画の策定と実施にあたっては、市民のために踏み込んだモニタリングが実施されるべきである。平成 20 年度の事務事業評価において、目標数値として計画数値を利用することなく、結果だけを「総合評価 A」としているのは、不合理かつ不誠実であり危機感の欠如との誹りを免れない。

9.利害関係者が参加する有識者会議（共通）

京都市バス・地下鉄事業健全化有識者会議が平成 21 年 1 月より 4 回開催され、バス・地下鉄健全化計画案（骨子）に対して同年 7 月に「京都市バス・地下鉄事業経営健全化有識者会議 中間提言～持続可能な公共交通を目指して～」なるものが取り纏められている。

しかし、この有識者会議の 11 名の委員のうち、座長以下 4 名が地下鉄の需要予測を数次にわたって有償で受任したコンサルタント会社の役員であることに驚くとともに、こうした利害関係者によって構成された有識者会議の中立性については、疑問を差し挟まざるを得ない。

第三者機関を標榜するのであれば、少なくとも利害関係者は関与させないといった慎重な配慮が不可欠である。

10.計画値と実績値の客観的な分析と検討（自動車）

本来、施策の実行前に当該施策の目的と効果を明確にしたうえで、企図していた効果が出現したかどうかについての分析が実施されるべきところ、従前の路線・ダイヤ改編等の施策に関して、想定していた効果が得られたかどうかといった視点からの分析がなされていない。

市交はルネッサンスプラン（第二次アクションプログラム）の施策の一環として市バス

路線・ダイヤの改善に取り組んでいるが、そのうち平成19年3月の運転計画で実施された変更内容は、観光系統と通勤系統の増強であり、これらについて各系統の平成16年度～平成20年度における旅客数の推移を検討すると観光系統では増客に繋がっている一方、通勤系統では減少傾向が示されていた。しかし、この原因について運輸担当部門は明確な回答を持ち合わせていないのが実情である。

監査人が分析したところ、観光系統は増便により増客効果がみられたが、通勤系統は増便による旅客数の増加は一部の路線で見られたものの一運行当たりの旅客数でみると増客効果はほとんどなかったのではないかと考えられる。本来、路線やダイヤを見直す際には、その目的と効果が定性的・定量的に明確にされる必要があると考えるが、市交においては、施策実施後の効果分析がなされておらず、見直しが想定していた目的や効果を達したのか否かが明らかになっていない。この点、経営健全化計画の策定・遂行にあたっては、過去の路線やダイヤの見直しの経緯を改めて評価・分析したうえで、一定の基準に従って事後評価と分析を怠りなく実施する必要がある。

11.議会等のモニタリング機能（高速）

東西線開業後の2度にわたる延伸時における運輸収入計画は、実現可能性の低い過大な見積もりにより作成されたものであった。市交で作成される計画が甘いものであったとしても、本来、それは議会によって監視されるべきものである。しかし、平成10年2月の市会定例会における「来る21世紀における西部地域の発展のためには東西線の二条以西の地下鉄の事業化が不可欠であります」という発言に代表されるように、議会は既に破綻状態にあった市交の窮境を顧みることなく、東西線の延伸について抑制するどころか更なる延伸を追認している。さらに、平成10年3月の市会定例会では、事業予算特別委員長が委員会報告として「東西線の乗客数について、昨年10月の開業当初は1日平均15万6,000人と見込んでいたが、景気の低迷や沿線5大事業の進捗の遅れなどの影響により平成9年度については約12万人にとどまり、さらに10年度においても山科駅前の再開発事業の完成などによる乗客増加は見込めるものの12万7,000人にとどまる」と予測している。」と危機感を募らせながらも、六地蔵延伸計画の見直しにまでは踏み込んでいない。このように、本来、計画の策定に関してモニタリングを行うべき議会が、その機能を十分に發揮していないことは悔やまれる。結局は、議会も東西線に係る計画に歯止めをかけることができないまま、今日の窮境を招くことになった。

III. 事業運営・事業体制（主として収益面）に関する指摘・意見

12.人口動態・将来人口推移の未反映（共通）

平成5年以降、平成20年までの京都市の人口及び世帯数の推移について、人口はほぼ横這いであるのに対して世帯数は増加している。これは、核家族化の進行に伴い高齢者の単独世帯が増加している結果と考えられる。高齢者単独世帯の増加は、バス旅客数の増加要因となる可能性があるが、バス健全化計画案（骨子）において想定されている乗客数は、こうした外部環境の変化を的確に反映したものにはなっていない。

また、平成10年以降においては、15歳から64歳の生産年齢人口が減少している半面、65歳以上の老人人口が増加しており、前述の世帯数の増加と合わせて、潜在的なバス需要は増えている可能性があるが、市交においては利用者属性を把握しておらず、詳細な分析は不可能な状況にある。

一方、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の市区町村別将来推計人口」(平成 20 年 12 月推計)によれば、平成 47 年度までに京都市の人口は 12% 減少すると推計されている。しかし、バス・地下鉄いずれの健全化計画案（骨子）においても、この将来人口の減少予測が織り込まれていない。より客観的かつ実現可能性の高い経営健全化計画を立案する上で、将来人口の動向についても斟酌する必要があることは言うまでもない。

13. 需要を反映しない運行ダイヤ（自動車）

現状の市バス系統編成あるいはダイヤ編成は、需要予測調査等に基づいたものではなく、稼働車両数 680 両を前提として構築されている。つまり、680 両を前提に運行可能なダイヤを組んでおり、通常ダイヤ以外の臨時便等の投入に必要となる台数を考慮しても 680 両を超えないようにダイヤが組まれている。

監査人が系統別時間帯別に使用車両数及び降車人数を把握し、時間帯別の車両運用効率を検討した結果、1 時間当たりの平均降車人員が比較的多く車両密度が高いと見込まれる系統においても、1 両 1 時間当たり降車人数は 60 名強である。市バス車両の平均乗客定員は 67 名であり、かつ平均乗車時間は 1 時間よりも短いことが想定される中、車両密度の高い系統群でも乗車率は必ずしも高くないものと想定される。これは、そもそもダイヤの編成が需要予測調査等に基づいたものではなく、680 両を前提として組まれたものであることから、一部で輸送力そのものが過剰になっている結果であると考えられる。本来は需要動向を的確に反映した適時適切な系統とダイヤが組まれるべきであり、本末転倒の誹りを免れない。

こうした車両運用の更なる効率化を目指して「路線・ダイヤの抜本的見直し」が図られるべきであるが、バス健全化計画案（骨子）の中では具体的な見直し方針は何も示されていない。また、車両当たり降車数が恒常的に少ない路線等については、「路線・ダイヤの抜本的見直し」の中で、経済性及び公共性の双方を検討したうえで、効率的かつ効果的な運行となるよう改編もしくは再編されるべきであるが、この点についても具体的な方針が検討された形跡は見受けられない。

14. 5 万人増客計画は画餅（高速）

地下鉄健全化計画案（骨子）において平成 30 年度までに 50,000 人日の増客を計画しているが、何らかの資料をもって説明されたのは 27,520 人日だけであり、残りの 22,480 人日については努力目標とのことであった。説明資料についても、動員を予測しているプロジェクトの将来像が明確でなかつたり、大型商業施設での出現率に 20 年以上も前のデータを用いるなど客観性と信頼性に乏しいものとなっている。要は、地下鉄健全化計画案（骨子）に掲げられている 5 万人増客計画は絵に描いた餅、つまり画餅でしかない。

15. 7 千人増客計画も画餅（自動車）

バス健全化計画案（骨子）における収入増加策は、平成 19 年度 313 千人であった 1 日当たり乗客数を平成 25 年度に 7 千人増の 320 千人に対することが柱になっている。しかし、この目標数値には外部環境の変化等が織り込まれていない上、バス待ち環境の向上等、そこに記載されている増客施策がどれほどの効果をもたらすかについての分析も実施されていない。さらに、増客に向けた路線やダイヤの見直しが謳われてはいるものの方針が明確でない状況にある。したがって、この 7 千人増という目標は単なる希望的観測数値であり、特段の根拠を有していない。地下鉄健全化計画案（骨子）における 5 万人増客計画と同様に画餅である。

16.マイカー対策の欠如（自動車）

バス健全化計画案（骨子）では、増客のためのマイカーからの転換に関する具体的な施策が記述されていない。平成4年度から平成20年度までの交通機関別輸送シェアにおけるマイカーのウェイトは年々上昇してきている一方で、市バスのシェアは減少を続けている。このデータから、マイカーと市バスは負の相関関係にあり、市バスの利用者を増加させるためには、マイカーからの転換を促す施策が必要である。

しかし、バス健全化計画案（骨子）においては、「市の総合交通戦略や地球温暖化対策の取組と連携し、市民の協力を得て、マイカーから市バスへの乗り換えを促進します」とされているものの、どのようにしてマイカーからの転換を図るのかについての具体的な方策は記載されていない。

17.外部環境要因の未投影（自動車）

バス健全化計画案（骨子）には織り込まれていないが、現在、政府において検討されている揮発油税（いわゆるガソリン税）の暫定税率廃止や高速道路料金の無料化が実施された場合には、自動車の利用を促進することになり、結果としてマイカー利用シェアの増加、市バス利用シェアの減少に繋がることが想定される。もっとも、市バスの運行については直接的な競合は少ないため、影響は軽微にとどまるという見方もあるが、自動車利用に対するインセンティブとなることは明らかであるから、マイカー利用シェアの増加は避けられず、結果として市バス利用シェアの減少という事態は十分に考えられる。しかし、バス健全化計画案（骨子）においては、このようなマイカー利用シェアの増加によるマイナスの影響は考慮されていない。

18.運輸収入計画の甘さ（高速）

建設申請時の計画とその後の実績を対比して検討したところ、運輸収入については、東西線開業時、六地蔵延伸時、太秦天神川延伸時の過去3回における計画がいずれも過大な数値になっていることが判明した。予測乗車人員算出のために計画策定時点における最新の基礎データを採用しているということではあったが、その算出方法において実績と大きな乖離が生じている現実があるにもかかわらず、その差異の原因について検証していかなかったことは問題である。また、運賃改定についても投下資本の回収のために必要な時期と金額が計画に織り込まれているだけで、その実現可能性については度外視しているとしか考えられない。定期的に値上げをすることによる市民の理解が得られるかどうかという観点や運賃水準が他都市に比べて高い水準にあるかどうかという観点から考察すれば、5年ごとに10%改定といった機械的な運賃改定が実現可能性の低いものであることは明白である。

過大な乗車人員の見積もりと、実現が困難と考えられる定期的で大幅な運賃改定計画が運輸収入計画の甘さに繋がる結果となっている。

19.運賃改定は増客とのトレードオフ（高速）

地下鉄とバスとは相互に代替可能な交通手段であるため、地下鉄の値上げは、地下鉄乗客数の減少とバス乗客数の増加という結果をもたらす。もっとも、バスへの乗客流出については、市交において過去の値上げ時の乗客数増減分析が十分に実施されていないため、いわゆる価格弾力性については明らかになっていない。地下鉄初乗り運賃とバス料金が一致する220円までは運賃改定の可能性があるとしても、それを超える運賃改定については、

バスが競合相手となって地下鉄の前に立ちはだかる可能性が高い。

IV. 事業運営・事業体制（主としてコスト面）に関する指摘・意見

20. 全市一丸は単なる掛け声（共通）

例えば、都市計画局は市交に対して公共交通機関の更なる利便性向上を求めているが、それにはコストが伴う一方で、市交にとって「歩くまち・京都」の実現が収益面でどのように貢献するのか不透明な状況である。こうした例をはじめとして、窮境に陥った交通事業を全市一丸となって立て直すという掛け声とは裏腹に、当事者は市交であり、ひとり市交のみが努力して解決すべき問題であるというタテ割り意識が根強く、「全市一丸となって市交の危機を救済する」という首長の発言がどこまで浸透しているのか疑問である。

地下鉄車両やバス車両に施工する広告ラッピングに対する規制や地下鉄トンネルからの湧水の排水処理費の問題、さらには地下鉄以外の駅周辺の違法駐輪対策など市交の負担が減る気配がない状況からは、窮境に陥った地下鉄のトンネルには一筋の光明すら差し込んでいいように思えてならない。

21. 改良投資の過大な見積り（自動車）

過去の投資実績を鑑みると、バス健全化計画案（骨子）のその他改良投資予定額は過大である。その他改良投資の年額 610 百万円は、平成 9 年度からの 10 年間における当該項目に区分される資本的支出の年額平均値で想定されているが、平成 10 年度から 11 年度にかけて比較的多額の投資がなされており、これにはスルッと KANSAI 対応投資や京都駅北口広場整備、バス運行システム 2000 年問題対応など今後の発生が想定しづらいスポット的な支出額が含まれる。これらの支出額を除いて平均すると 304 百万円程度となり、年間差額 306 百万円については投資額が過大に想定されている。

22. 旧来の給与体系に依拠する人員の温存（自動車）

自動車会計が窮境に陥った一因が、総人件費の膨張であることは明白であり、具体的には、運転士給与の単価が高水準で停滞したことが主因であるところ、バス健全化計画案（骨子）では、従来の企業職給料表 1 表適用の運転士の給与体系が温存され、人員についても自然減が織り込まれているのみである。

平成 5 年度以降、既存の正規職員の運転士に対して適用してきたのは企業職給料表第 3 であったが、「経営健全化プログラム 21」の“技能労務職に対する新たな給料表の適用”という施策のもと、平成 12 年 3 月 1 日から企業職給料表第 4 に変更され、平成 15 年 10 月 1 日からは、事務処理の簡便化のため企業職給料表第 1（一般職員と同じ給料表）へ変更されている。また、平成 12 年 3 月 1 日以後に採用された運転士については若年嘱託職員として企業職給料表第 5 が適用されている。なお、給与表第 5 は第 1 と比較しても大幅に低い水準となっている。市交運転士の給与単価水準の低減は勧奨退職等により人員が大幅に減少した補充要員として、平成 12 年 3 月 1 日以降に採用された企業職給料表第 5 が適用される嘱託職員が運転士全体の人員費単価の低減に寄与しているといえる。運転士として企業職給料表第 1 適用者と同じ職種でありながら企業職給料表第 5 を適用されている者は 250 人（平成 21 年 5 月 1 日時点）在籍しており、その平均給与はほぼ民営企業の平均に近い水準となっている。経営の健全化を目指すという市交の目的を達成するためには新規に採用する若年嘱託職員のみならず、企業職給料表第 1 適用者の給与体系の見直し等が検討されるべきであったと考えられるが、現状では給与格差が残存したままの状態が継続している。

今般、市バスの経営健全化計画の策定に至る主な要因のひとつが総人件費の膨張であるところ、バス健全化計画案（骨子）では「60人以上の職員削減」が施策として打ち出されているものの、この水準は定年退職による自然減だけである。今後5年間の給料表第1適用乗務員の定年退職者は想定135名であり、その後もなお約200名が残存し既存の企業職給与表第1が適用されている運転士に対して新たな給与テーブルを導入する予定はないことから、高コスト体質が改善される余地は乏しい。総人件費の膨張という窮境原因を除去するためには、本来、企業職給料表第1を適用されている職員に対する抜本的施策が検討されるべきであろう。

23.改善されない回送運転（自動車）

市バスの回送運転は更なる削減が必要と考えられるところ、バス健全化計画案（骨子）では特段の想定がなされていない。市バスは各系統をそれぞれの営業所に割り当てて運行管理が行われている。つまり、ある営業所を出たバスが別の営業所に入ることではなく、必ず同一の営業所に戻ることになるため、営業所を起点として必ず往路と復路が併存することになる。

しかし、通勤・通学の時間帯の乗客の流れは市内中心部へ向けた偏方向となり、系統を営業所に固定的に割り当てて管理していたのでは効率的な運行が阻害される懸念がある。主に通勤・通学客が、午前は外郭線外から外郭線内へ、午後は外郭線内から外郭線外へ乗車している可能性が高く、このような旅客の流れに対して、固定した営業所を起終点にすると必ず往復運転が必要となることから、需要を反映しない折り返し運行や不要な回送運転が頻発している懸念が払拭できない。

そこで、所属営業所に固定された運行系統について改善策を講じる余地があるが、バス健全化計画案（骨子）においては、このような検討は行われた形跡は見受けられず、したがって何らの言及もない。

24.改善されない重複路線（自動車）

市バスの路線重複（市バス同士の重複、民間バスとの重複、さらには地下鉄路線との重複）により必要以上の運行コストが生じていると考えられるが、バス健全化計画案（骨子）では、こうした重複路線の解消策について全く触れられていない。現在、多くの系統が京都駅や四条河原町といった中心部のターミナルを発着ないしは経由するルートを選択しているため、特定の地点に多数のバス車両が集中し、一般自動車を巻き込む形で渋滞を引き起こし、自らが定時運行を阻害するという自縛自縛の状況を作り出している。また、主要ターミナル周辺においては需要以上のバスが発着することで必要以上の運行コストが費消されている懸念も払拭できない。

平成21年6月1日（平日）の8時台の通勤・通学の時間帯において、四条大宮を通過した車両は226両（1分間に約3.8台）、本数が減少する13時台の祇園でも1分間に1台以上のバスが通過している。また、中心部の代表的なターミナルに発着または通過する系統は、すべての系統が各ターミナルをひたすら目指すルートを選択しているため、当然のことながら多くの系統が同一ないしは類似の経路を需要以上の頻度で通過する結果を招来している。

全体的なコスト削減に加えて、定時性を確保する上からも、これらの重複系統の再編ないしは整理統合は不可避であると考えるが、バス健全化計画案（骨子）においては、「増客

に向けた系統、ダイヤの編成」の中に、こうした重複系統の解消策は盛り込まれておらず、また、「定時性の向上」の中にも、これらの問題に関する解決策については触れられていない。

25. 戦略なき先行投資（自動車）

平成21年度から平成22年度にかけて、PiTaPa 対応投資として約35億円の資本的支出が想定されている。これは、運賃箱の更新時期が到来しているため、当該投資時期に併せIC化を行うことを目的とするものである。他事業者の導入動向などを踏まえ、顧客利便性を考慮してのバス利用環境上の衛生要因の向上を企図しているものであるとはいいうものの、投資効果の測定は困難である。少なくとも、PiTaPa導入後の運賃体系変更等、機器の活用方針が明確にされたうえで、投資意思決定が行われるべきであろう。

さらに、営業所機器の中には、直営・委託が並存する営業所（西賀茂・梅津・九条）が含まれるところ、当該営業所については直営・委託それぞれに機器を設置する必要が生じている。この点、営業所再編の方針が明確であれば、そのような二重投資は避けることができるが、現時点では営業所再編の具体的方針が明らかではないため、現行体制を前提として投資計画が進められている。二重投資部分は少なくとも48百万円程度存在するものと見込まれる。これらPiTaPa対応投資は、来るべき営業所再編を見越して行われるべきであるが、営業所再編方針が明確でないために、重複投資のムダが生ずる余地を残している点が悔やまれる。

26. 具体策の見えない経費の一率5%カット（自動車）

バス健全化計画案（骨子）では、経費の削減水準として一律5%が想定されているだけで、具体的な削減項目は明確にされていない。したがって、費目によって可能な削減率は多様であることが想定される中、5%よりも余力があるのか、もしくは5%の余力もないのか、といったことについては判断材料が乏しく、その妥当性を検証することができない。削減対象を見出すことができるのは現場で実務に従事している職員であることを考慮すれば、一律5%とした場合は、5%以上の削減余地があったとしても、あえてそれを行うインセンティブが働きにくいものと思われる。したがって、予算節減奨励制度等、自発的な経費削減を誘因とするインセンティブシステムを整備することが必要であるはずのところ、こうした仕組みを伴わない単なる経費の一率5%カットでは目標数値にとどまるのみで実現可能性は低いであろう。掛け声倒れに終わりかねない危険性が伴うため、具体策の見えない経費の一率カットは健全化計画には馴染まない。

27. 外郭団体との関係見直し（自動車）

バス健全化計画案（骨子）では、協力会への派遣社員について自然減以上の構造改革は織り込まれていない。委託の拡大によりバス事業に係る必要人員が減少してきており、整備関連従業者が正職員のまま協力会等に派遣され、協力会等は市交の給与表と同様の給与手当等を支払っており、市交は当該人件費実費を含んだ業務委託料を支払っている。このコストは実質的に市バスの人件費であるところ、市交の決算上は委託費として処理されることになるため、決算書に記載される人件費が委託費に置き換わることになるが金額が減るわけではない。本来、このような業務は民間業者に委託すること等によって効率化による財政効果が期待できるものと思われるが、バス健全化計画案（骨子）においては、「管理業務を除く自動車整備業務（法定点検やそれに伴う整備、故障対応、日常点検など）を、

全て民間委託とします。」と記載されてはいるものの、実のところ健全化施策実施に伴うコスト削減効果は、これら派遣職員の自然減が織り込まれているのみである。

なお、この点に関しては、平成 8 年 5 月に策定された「京都市自動車運送事業の今後の展望」において自動車整備工場の民間委託を平成 9 年 4 月より実施する旨が記載されており、市交直営から協力会への委託に移行されたという経緯がある。しかし、この際に民間委託された業務は、結局、上記のとおり市交正規職員の出向者等により担われており、その実態は純然たる民間委託ではないことを看過してはならない。

28.余剰車両の削減可能性の検討（自動車）

現行体制でも予備車が過剰であると考えられるところ、バス健全化計画案（骨子）では現行の車両数の維持が想定されている。在籍車両のうち一部は常に車検その他の点検に供されている状況にある。各営業所別の総車両数その他の要件を前提として余剰車両数を算出すると、市バス全体で 25.72 両と試算された。市バスの主たる拠点は 6 営業所 1 出張所の計 7 箇所であるが、直営と委託が混在している営業所及び複数の委託先に運営を委託している営業所が存在し、車両管理は実質的に 13 箇所で行われているため、その数に合わせた予備車が必要とはいいうものの、予期せぬ故障や運行遅延等に対する待機車両数は 680 両の中に含まれており、それ以上の予備車は余剰であって必要とは考えられない。

さらに、平成 21 年 4 月分をサンプルとして自動車整備工場の車検に関するリードタイムを分析したところ、車検に要する平均日数は 1.42 日と算出され、検査を終了したにもかかわらず所属営業所へ返戻されるまでの平均 3.59 日は工場の駐車場で未稼働のまま留置されているのが実態である。これは、概算約 10 両分の車両余剰に相当するものである。また、法定点検や定期点検に係る実際のリードタイムは、平均半日程度あれば足りるものと判断されることから、概算約 8 両分の車両余剰に相当するものとの結果が得られる。こうした状況の中で、バス健全化計画案（骨子）は、現状の車両数の削減については一切触れられておらず、検討された形跡すら見受けられない。

29.赤字路線の存廃に係る検討（自動車）

市バスの運行は京都市民の足を確保するという公共的な目的があり、このためには例え赤字の路線であっても一定水準の運行は維持していく必要がある。一方で、市バス以外の移動手段がある場合は、赤字の路線を必ずしも維持しなければならないわけではない。そこで、市バスの系統ごとに、当該系統がなくなれば移動手段そのものがなくなる単独路線と系統別損益との関係を検討してみると単独路線となっている系統については、ほぼ例外なく赤字となっている。

他方、単独路線ではなく他の系統又は他の交通機関で代替可能な系統であるにもかかわらず、赤字となっている系統が 22 系統もある。

赤字であっても路線を維持する必要があるのは、あくまで市民の足を守るために、他の代替手段があるにもかかわらず、赤字路線を維持していくには他に相応の理由が必要となる。バス健全化計画案（骨子）においては、こうした単独路線ではない系統で生ずる赤字の解消に係る検討は行われておらず、路線自体の存在意義の是非を考慮した具体的な計画も記載はされていない。

30.直営から委託への切り替えに係る検討（自動車）

市交では、民間コストでもなお赤字となる路線について、その赤字の金額を算出し、一

般会計より補助金の交付を受けている。しかし、この赤字の算出資料をもとに、民間コストで運行した場合の系統種類別損益及び系統数をみると、多くの赤字系統が黒字化し、黒字金額及び黒字系統数ともに、大幅に増加する結果となっている。これらの問題意識から、現状の系統を前提として、たとえば直営・委託の切り替えによって、財政効果にどれほどの余力が存在するかを確認するための試算を行った。その結果、外郭線外の系統を直営とし外郭線内の系統を委託することを想定し、委託車両数が法定上限の 2/3 を超えないよう調整を行った場合では年間 629 百万円、現行の九条営業所を直営から委託に切り替えた場合では年間 550 百万円の財政効果が発現するものと算出された。これについては、コスト削減の余地が非常に大きいことが判明したのである。

一方で、民営コストでも赤字となる系統もあり、少なくはない。これらの系統については、コスト削減だけではなく、路線を維持することの意義自体についても検討が必要と考えられる。特に、現在の路線体系が、各系統がそれぞれ市中心部のターミナルを目指す経路を採っており、民間コストでも赤字の系統は外郭線内に進入してもなお赤字となっているケースが多くみられる。外郭線からさらに市中心部まで運行させて赤字を拡大することについては、他の交通手段を選択することもできることから、その必要性について検討を行う必要がある。また、路線が長くなれば、渋滞等の交通障害に遭遇するリスクが高くなることから、運行ダイヤの定時性を確保するためには、路線距離を短く設定することも有効な方法と考えられるが、そうした検討が重ねられた経緯は窺えない。

31.市民に対するコミットメントの反故（高速）

ルネッサンスプランにおける「健全化期間中、管理職手当を職制に応じて 60%から 100% 減額」という施策について、平成 19 年度にその減額幅が縮小されている。

具体的には管理者について 100% 減額から 50% 減額に、局長級を 90% 減額から 50% 減額に、部長級を 80% 減額から 40% 減額に、課長級を 70% 減額から 30% 減額に、係長級を 60% 減額から 20% 減額に変更しているのである。減額幅を縮小した理由は、バス事業が好転したからとのことであるが、バス事業が少しばかり好転したところで不良債務は未だ 100 億円を超えてるのであるから、そのような理由で市民に対するコミットメントを反故にするという姿勢は市交の危機感と緊張感の欠如を裏付けるものでしかない。

32.金利上昇リスクの投影（高速）

平成 20 年度における運輸収入が約 218 億円であるが、仮に地下鉄健全化計画案（骨子）にあるとおり 5% の運賃改定を行ったとすると、11 億円の增收効果に繋がる。しかし、平成 20 年度末における有利子負債残高は 5,260 億円にものぼるため、もし仮に企業債調達金利が 1% 上昇したとすると、年間支払利息は 53 億円も増加する。つまり、5% の運賃改定効果は、調達金利の 0.2% 上昇によって相殺されてしまうのである。

したがって、今後の地下鉄健全化計画の策定にあたっては、運賃改定のことよりも調達金利が上昇するリスクについて、十分に検討しておく必要がある。

33.烏丸線におけるコスト削減策（高速）

開業後 30 年を迎えるとする烏丸線については、堅調な需要に支えられて償却前損益は平成 15 年度以降黒字となっている。そのためか、コスト削減について積極的な提案がないことは残念である。市交にとって本質的な問題が解決されていない中、烏丸線が償却前損益で黒字だからといって烏丸線に何も手が加えられなくて良いということにはならない。

そこで、烏丸線について次のような提案を試みたが、市交の姿勢は一貫して消極的であり、コスト削減への取り組みに対する熱意は低いといわざるを得ない。

- ① 京都一北大路間における区間運転
- ② 相互直通運転に係る車両使用料収入の確保
- ③ 車両運用の見直しによる保守点検コストの削減

34.東西線のダイヤ見直し（高速）

平成 20 年度ベースで東西線の乗降人員は烏丸線の 6 割程度にとどまっており、その差は明らかである。これに対して両路線のダイヤは、昼間時間帯で 1 時間 8 本の運転（つまり、7.5 分間隔の運転）とされている。従前、東西線は 1 時間 6 本（つまり、10 分間隔）の運転であったが、唯一の乗換駅である烏丸御池における接続を考慮して烏丸線の 7.5 分間隔に併せた経緯がある。確かに、乗り継ぎの利便性を高めるという方針も必要ではあるが、需要量が 6 割程度のものに対して 10 割のものと同等のサービスを提供するというのは効率性という観点からは疑問である。

さらに、東西線は烏丸線の 6 割程度の利用しかないにもかかわらず、実は運転本数は烏丸線より多いことに驚く。これは、京阪京津線に直通する車両が乗り入れているためであるが、東西線内においては明らかに輸送力が過大となっている。東西線の収益性改善が市交にとっての大きな課題となる中、何故このような無駄が放置されているのか理解に苦しむ。現在作成中の地下鉄健全化計画において、コスト削減策としての東西線のダイヤ見直しは不可避である。

第2 監査対象の概要

1 京都市交通事業の概要

1.1 京都市交通事業の沿革

京都市における交通事業は明治期の琵琶湖疏水事業に端を発しているといわれる。すなわち、京都市は市制移行に伴い京都府から琵琶湖疎水の発電事業を承継し、水力発電で得られた余剰電力を用いて路面電車事業を実施することとし、明治45年に交通事業に進出した。その後、市は「市内交通一元化」を政策として打ち出し、日本で初めて路面電車を開通させた京都電気鉄道株式会社¹を大正7年に併合して、京都の市内交通における絶対的シェアを獲得することとなった。その後、路線網を拡充した京都市電は昭和30年代の最盛期には路線長74キロメートル、保有車両数は367両となり、一日に約60万人の人々に利用された。

昭和3年には市域の拡張とともに新市域への需要に対応することが急務となって市バス事業を手がけることとなり、昭和15年には225両の在籍車両を数えるまでに至ったものの、戦時下にはガソリン統制等によって業容は伸び悩んだ。しかし、戦後は、市バス事業も順調に回復し、市電が撤退した昭和55年には最盛期を迎えた。一方、経済成長に伴うモータリゼーションの急激な進行に伴う市内道路の交通渋滞は、公共交通の基幹であった市電、市バスの運行環境に大きな打撃を与えた。加えて、昭和35年度から赤字化した市の交通事業は、昭和40年代に入って1日90万人の利用客がありながらも赤字の計上を余儀なくされ、市の財政にとって重荷になりつつあった。当時の市長²は、昭和41年4月28日に京都市交通事業財政再建審議会を設け、「財政再建のためにとるべき方策を示されたい」旨の諮問を行い、昭和42年1月19日に市電³から市バスへの転換に合わせて高速鉄道と高速道路の整備が必要との答申を受け

1 東洞院通塩小路交差点南西角に建つ「電気鉄道事業発祥地」の碑には「日本最初の電気鉄道はこの地に発祥した 即ち明治二十八年二月一日京都電気鉄道株式会社は東洞院通り七条下る鉄道踏切南側から伏見下油掛通りまで六キロの間に軌道を敷き電車の運転を始めた この成功を機として我が国電気鉄道事業は漸次全国に広がり今日の新幹線電車にまで発展することになったのである」と刻まれている。

2 井上清一氏。在任期間は、昭和41年2月5日から翌42年1月8日まで。

3 市電利用者は昭和38年度の年間2億2,188万人をピークとして昭和42年度は2億人を割込むと予想された。

た。

しかし、景観上の問題から高速道路計画は実現せず、市民輸送を当面は市電と市バスによって確保しつつも、渋滞緩和策として表定平均速度 20 キロメートル弱で道路中央を占拠する路面電車の軌道敷を撤去し、市バスに代替させるとともに大規模輸送機関としての地下鉄の建設計画に早急に着手していくこととする計画を策定した。

昭和 43 年 11 月 19 日に市長諮問機関¹ から出された「将来の本市交通体系の基本構想及びこれに伴う近代的輸送機関の建設計画の答申」により、当時の市内人口 140 万人が昭和 60 年には 170 万人に達する² と予想されるとして、地下鉄烏丸線（北山橋付近～京都駅～上鳥羽口付近、約 10 キロ）、地下鉄御池線（天神川付近～国鉄³ 二条駅～蹴上～国鉄山科駅、約 11 キロ）が第 1 次建設計画として早急に建設されるべきであると具体的な地下鉄路線整備に言及した。これ受けて、昭和 44 年 4 月 1 日に高速鉄道建設対策本部の設置、計画線の調査と鉄道免許申請を行うとともに、将来的に巨額になると予想される建設費の管理のため、市交にそれまでの市バス市電事業を管掌する路面交通事業特別会計とは別に高速会計を設置することとした。昭和 47 年度の同会計設置と同時に市長部局からの出向扱いであった職員は市交職員に任命替えされ、市交高速鉄道建設本部に配置された。昭和 47 年 10 月 24 日の地方鉄道業免許交付を経て、総工費 1,236 億円をかけて地下鉄烏丸線北大路～京都間 6.6 キロが整備され、昭和 56 年 5 月 29 日に営業を開始した。総工費は埋蔵文化財の調査等のため当初予測より大きく膨らみ、このうち補助金等で補填されなかつた 1,038 億円を地方債 104 億円、地方公営企業債 934 億円で賄うこととなり、この債務が後の高速会計に大きな影を落すこととなった。時代が昭和から平成に移り、バブル景気に沸いた平成元年 11 月 8 日に烏丸線延伸線に加えて、将来の甘い需要予測に基づいた地下鉄東西線についても起工式が取り行われることとなった。

その頃になると、市バス事業も肥大化した組織と複雑な営業路線、さらに高額な人件費等を要因として経営状況が窮境化し、自動車会計は平成 5 年度から経常損失を計上するようになった。平成 9 年の地下鉄烏丸線延伸線と地下鉄東西線開業も大きな起

1 市長は、富井清氏。在任期間は、昭和 42 年 2 月 8 日から昭和 46 年 2 月 25 日まで。

2 予想に反して昭和 60 年当時の京都市人口は 147 万人にとどまった。

3 JR による民営化以前の計画時点での呼称。

爆剤とはならず、市交は平成 12 年度～平成 16 年度を対象とする交通事業経営健全化対策として「経営健全化プログラム 21」を策定、さらに経営環境が悪化すると平成 15 年度～平成 20 年度を対象とする「ルネッサンスプラン」、「アクションプラン」と矢継ぎ早に対策を打ち出して経営の改善を図ろうとした。しかし、平成 15 年度に市バス事業が単年度黒字化したものの不良債務を解消するには至らず、また、地下鉄事業は東西線の不振が目立つ中、開業以来黒字を一度も計上できないまま、平成 20 年度における不良債務は自動車会計で 113 億 82 百万円、高速会計で 309 億 81 百万円に達した。その結果、不良債務比率はそれぞれ 59.7%、133.5% と財政健全化法に定める健全化基準の 20% を大きく上回ることとなり、財政健全化法の経営健全化団体に該当することとなった。

こうした一連の京都市交通事業の沿革を示したもののが【表 1.1】である。

【表 1.1】京都市交通事業の沿革

年 月 日	摘要
明治 24 年 11 月	琵琶湖疏水の水利を用いて日本初の水力発電所「蹴上発電所」が稼動
明治 28 年 2 月	京都電気鉄道（路面電車：東洞院塩小路下ルー伏見下油掛間）営業開始
明治 31 年 10 月	京都市役所開庁し、京都市制が施行。水利事業所電気課を設置
明治 39 年 7 月	京都市会で「京都電気鉄道買収に関する建議案」を可決
明治 45 年 1 月	京都市電気軌道事務所（後に市交となる）を設置
明治 45 年 6 月	京都市電烏丸線、千本・大宮線、四条線、丸太町線の 4 路線で開業
大正 元 年 11 月	京都市電七条線、今出川線が開業
大正 元 年 12 月	京都市電東山線開業
大正 2 年 8 月	京都市電第一期計画線の 7 路線が全線開業
大正 3 年 3 月	市電新線の伏見線が部分開業（同年 8 月 25 日全線開業）
大正 7 年 7 月	京都市が京都電気鉄道を買収し京都市内の全路線を京都市電とする
大正 9 年 7 月	京都市電気局に改組
昭和 3 年 5 月	市バス（出町柳～植物園間）の営業を開始
昭和 5 年 5 月	電気局自動車課を設置、市内は市電、新市域はバスとし市バス事業拡大
昭和 6 年 3 月	市電事業収支悪化により四条線延伸線を無軌条電車で免許申請
昭和 7 年 4 月	無軌条電車（四條大宮～西大路四條間）の営業開始
昭和 7 年 12 月	市電・市バス相互乗継割引制度を実施
昭和 14 年 6 月	市バスの一部路線がガソリン消費規制により休止、以後事業縮小へ
昭和 17 年 2 月	市バスにガソリン代用車を導入
昭和 22 年 12 月	京都市電気局を京都市交通局に改称
昭和 24 年 9 月	市バス、貸切バス事業を開始
昭和 27 年 10 月	地方公営企業法施行に伴い、公営企業として発足
昭和 29 年 12 月	定期観光バスの運行開始
昭和 31 年 10 月	壬生に交通局庁舎（旧・庁舎）が落成
昭和 33 年 10 月	市バス、北野支所を開設し市電北野線の代行輸送開始
昭和 38 年 9 月	市バス、貸切バス事業を廃止
昭和 41 年 7 月	三哲バスターミナルの営業開始

昭和 42 年 11 月	路面交通事業第 2 次財政再建措置に基づく健全化計画の承認
昭和 42 年 12 月	市バス、梅津営業所開設、四条営業所を廃止
昭和 44 年 9 月	無軌条電車事業の廃止
昭和 45 年 4 月	市バス、三哲営業所開設
昭和 45 年 12 月	市バス、西賀茂営業所を開設、上堀川営業所を廃止
昭和 47 年 4 月	高速鉄道建設本部を設置し烏丸線建設に着手
昭和 47 年 4 月	市バス、祇園～四条大宮間でバス優先レーンの実施
昭和 48 年 11 月	70 歳以上市電、市バス無料乗車制度実施
昭和 48 年 11 月	市バス、横大路営業所の開設
昭和 51 年 4 月	市バス、錦林営業所を開設
昭和 52 年 10 月	市バス、九条営業所開設、オールワンマン化を実施
昭和 53 年 9 月	市電事業の廃止
昭和 53 年 10 月	旧・市電烏丸営業所を市バス烏丸営業所として、旧・市電北野営業所を市バス北野支所として発足
昭和 54 年 5 月	市バス、洛西営業所の開設、八条営業所及び北野支所を廃止
昭和 55 年 11 月	京都駅前バス乗降場完成
昭和 56 年 3 月	北大路バスタークニナル完成
昭和 56 年 5 月	地下鉄烏丸線（北大路～京都間）開業
昭和 57 年 12 月	バスロケーションシステムの運用開始
昭和 58 年 3 月	京都観光（市バス、地下鉄、京都バス共通）一日乗車券の発売
昭和 63 年 6 月	地下鉄烏丸線（京都～竹田間）延伸開業
昭和 63 年 8 月	地下鉄烏丸線北大路駅から近鉄京都線新田辺駅間で相互直通運転を開始
平成 2 年 10 月	地下鉄烏丸線（北山～北大路間）延伸開業
平成 3 年 12 月	市バス、北大路バスタークニナル（地上）の廃止
平成 5 年 7 月	市バス・地下鉄共通「トライフィカ京カード」の発売
平成 6 年 3 月	市バス、（新）烏丸営業所の開設、北大路地下バスタークニナルの供用開始
平成 7 年 1 月	市バス専用一日乗車券カードの発売
平成 9 年 6 月	地下鉄烏丸線（国際会館～北山間）延伸開業
平成 9 年 10 月	地下鉄東西線（二条～醍醐間）開業、市バス、醍醐営業所を廃止
平成 12 年 3 月	スルッと KANSAI に加盟、磁気共通乗車券を発売
平成 12 年 3 月	横大路営業所の一部系統を民間委託（管理の受委託）
平成 12 年 4 月	「京都市交通事業健全化プログラム 21」の実施
平成 12 年 11 月	市バス、100 円循環バスの運行開始
平成 13 年 2 月	市バス通勤 1 年定期券の発売開始
平成 13 年 3 月	市バス車体広告（ラッピングバス）の試行実施
平成 15 年 1 月	横大路営業所の一部系統を追加で民間委託（管理の受委託）
平成 15 年 3 月	市バス、五条営業所を廃止
平成 15 年 8 月	「京都市交通事業ルネッサンスプラン」の策定（平成 15 年度以降実施）
平成 15 年 9 月	「京都市交通事業アクションプログラム」の実施
平成 16 年 11 月	市バス、大学生定期券の通用区間を全線に拡大
平成 18 年 1 月	地下鉄東西線（醍醐～六地蔵間）延伸開業
平成 19 年 4 月	地下鉄運賃改定（平均 7.4 % 上昇）を行い、初乗料金が日本一に
平成 20 年 1 月	地下鉄で IC カードシステム乗車券サービス開始
平成 20 年 3 月	地下鉄東西線（太秦天神川～二条間）延伸開業
平成 21 年 3 月	交通局庁舎を壬生から太秦天神川の合同庁舎「SANSA 右京」に移転
平成 21 年 3 月	京都高速鉄道を解散させ、東西線（三条京阪～御陵間）の施設を取得

1.2 市交の組織

昭和 27 年の地方公営企業法の施行とともに、自治体から財政的にも組織的にも独立性を高めることが可能な地方公営企業に移行した市交であったが、一般会計部局との連携や人事の流動性に配慮して、あえて職階制や給与表等¹に差を設けず、京都市の行政組織の一部局として取り扱われるべく組織設計がなされている。

現在の市交は「京都市交通事業の設置等に関する条例（昭和 41 年 12 月 16 日条例第 33 号）」を根拠として組織が設置され、地方公営企業法の適用企業として市バスと地下鉄の両事業を公営企業管理者（交通局長）のもとに一元化させ、京都市域における交通事業の効率的な運営にあたらせている。

【表 1.2】 地方公営企業法に定める組織・職員の身分取扱など

地方公共団体が水道事業や電気事業等を経営する場合は、企業の能率的経営を確保し、経済性を発揮するよう、地方公共団体内部において特別の経営組織を設け、その組織、財務、職員の身分取扱等について、地方自治法、地方財政法及び地方公務員法の特例を定めた「地方公営企業法」が適用される。	
適用事業 (法第 2 条)	地方公営企業法では、水道事業や電気事業のほか自動車運送事業や鉄道事業など 8 事業を規定している。
経営の基本原則 (法第 3 条)	地方公営企業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させるよう運営されなければならない。
組織 (法第 7 ~ 16 条)	地方公営企業に管理者を置き、首長固有の権限とされる予算の調整、各種議案の提案等を除き、企業の業務執行について権限を与えていた。
財務 (法第 17 ~ 35 条)	地方公営企業の経理については、企業の能率的な経営を図るため、特別会計を設け、発生主義や独立採算制などを採用するなど、一般会計の経理方法に対する特例を設けている。
職員の身分取扱 (法第 36 ~ 39 条)	地方公営企業に従事する職員の身分取扱については、地方公務員法の特例として、給与については地方公営企業法に規定するところにより、また労働関係については地方公営企業労働関係法に規定するところによる。

1 ただし、人事委員会勧告は適用されないため、市交の給与表への適用は一年遅れることとなる。

1.3 市交の役割

1.3.1 京都市が交通事業を実施する意義について

市交は、交通事業者として果たすべき役割を次のように考えている。

- ① 市民生活や多様な都市活動を支える。
- ② 交通バリアフリー化により、高齢者や身体障害者などの円滑な移動を支える。
- ③ 自家用車利用からの転換や低公害化により、地球環境保全へ寄与する。
- ④ 「もてなし」の環境の一つとして、快適な観光を支える。
- ⑤ 生活に必要な赤字路線も維持し、都市の交通ネットワークを支える。

このうち京都市が交通事業に地方公営企業として関与する意義については、②の交通弱者の支援、③の環境に配慮した交通行政、④の観光振興、⑤の生活路線の維持・市民の足の確保といった行政目的も含めた公共性に配慮した役割を担わせることになっているためと考えられる。

1.3.2 自動車運送事業の意義について

市交の京都市内におけるバス事業のシェアは、およそ 85 %と言われており、公共交通事業に市として一定関与することは必要であり、収益確保路線の利益を内部補填することによって生活維持路線を守ろうとする市交の姿勢には一定の評価が与えられるべきと考えられる。また、市バス事業に限って言えば、平成 15 年度以降、黒字体質を維持しており、さらに健全化計画の諸施策を着実に実行していくことによって、より効率性の高い公営企業となりうることから、一定の関与を続けることは京都市として均衡の取れた交通行政を実施していく上で有益であると考えられる。本報告書では「第 4 自動車運送事業」において市バス事業について検討しており、そこで財政健全化のための諸施策について分析等を加えていく。

1.3.3 高速鉄道事業の意義について

市交の京都市内における鉄道事業のシェアは、およそ 51 %と言われており、圧倒的とはいえないまでも比較的大きなシェアを占めており、鉄道事業に関する市の関与

も必要なものとは考えられる。しかし、高速鉄道事業は東西線の建設コストが著しく膨張したことや資金面でも減価償却前かつ利払前で赤字となることから資金調達を恒常に一時借入金に頼る等その財務体質は脆弱であり、抜本的な対策が求められるところである。地方公営企業法においては、独立採算と受益者負担が重んじられるものの、下記のとおり経費負担の原則を設けて客観的に重過ぎる負担に対しては地方公共団体が何らかの措置を探ることを求めている。

【経費負担の原則】

独立採算の原則に基づく経営を基本としつつ、以下の経費について一般会計又は他の特別会計において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとする（法 17 条の 2）。

- 一 その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費
- 二 当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費

災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる（法 17 条の 3）。

本報告書では「第 5 高速鉄道事業」において窮境に陥った原因を詳細に分析するとともに、窮境からの脱却にあたっての方途を検討している。

1.4 市交の組織

市交の組織は公営企業管理者である交通局長をトップとして、現業部門としての市バスの運行を担う自動車部と地下鉄の運行を担う高速鉄道部、そして管理部門としての企画総務部の3部体制によって構成されている。

なお、自動車部の営業所の一部は管理の受委託に供されている。管理の受委託は道路運送法35条に規定されている委託手法で、市交が民間バス事業者に路線の運行と車両の管理等の業務全般を委託し、受託したバス事業者は契約に基づく受託料を收受し、市交が所有する車両と運転士制服などの貸与を受けて運行業務に従事することを基本としている。

なお、平成20年度の管理の受委託の状況は【表1.4】のとおりである。

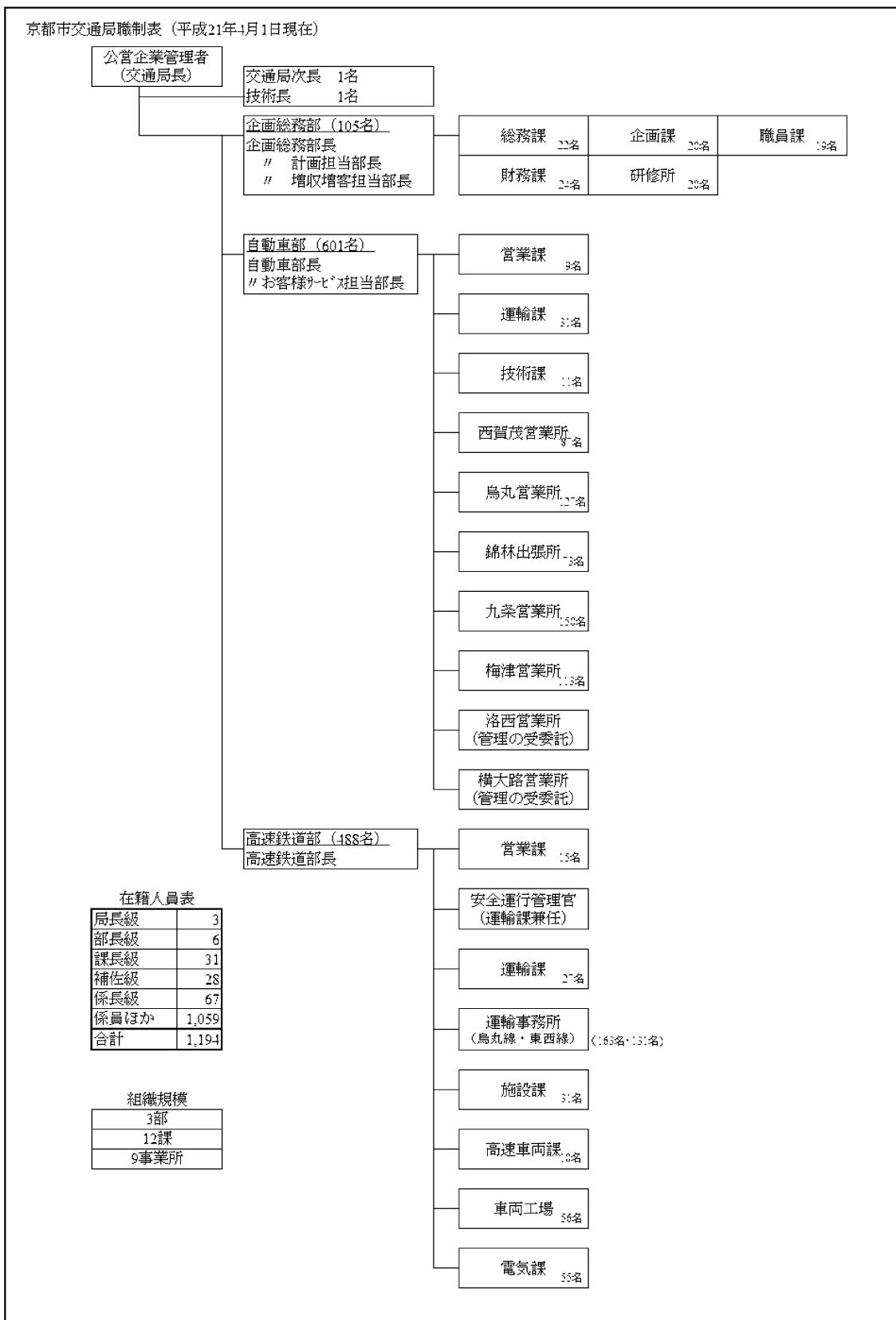
【表1.4】管理の受委託の状況

受委託営業所	受委託系統数	受委託車両	受委託の相手先
西賀茂営業所	5系統	43両	京都バス
九条営業所	8系統	64両	京阪バス
梅津営業所	6系統	68両	京阪バス
横大路営業所	全系統	106両	阪急バス、京阪バス、MK
洛西営業所	全系統	99両	近鉄バス、阪急バス

一方、市交の組織図は次頁の【図1.4】に示すとおりである¹。

1 管理の受委託が行われているため、【図1.4】に記載の職員数がそのまま営業所の規模等を表すものではない。

【図 1.4】市交組織図

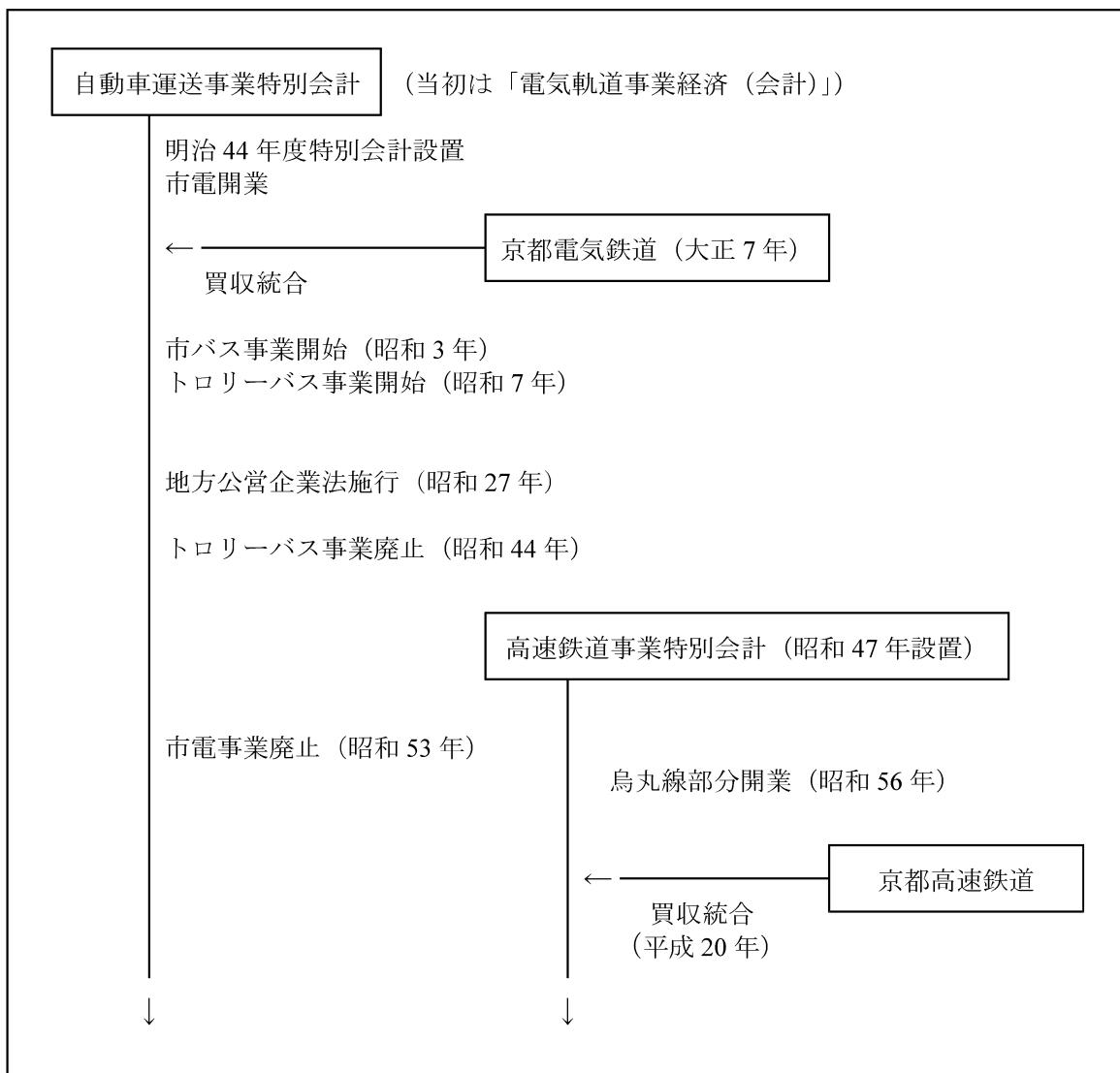


1.5 市交の会計

既述のとおり、市交の会計は自動車会計、高速会計の2つの特別会計により構成されている。京都市では明治44年度に設置された「電気軌道事業経済（会計）」を基礎として市電、市バス、無軌条電車（トロリーバス）の各事業を单一の特別会計で処理していたため、現在の自動車会計が過去の各事業の遺産も含めてすべてを継承している。そのため元市電車庫用地がバス事業用地（営業所）に転用されている例も多い。

なお、両会計間での繰出金や出資金等のやり取りは行われていない。

【図1.5】 京都市交通事業の事業と会計の歴史的変遷



企画総務部や研修所のように両会計に跨っている部門を関連部門と称し、そこで生じる収支や損益については、関連収入または関連費用に仕訳けされ、年度末に両会計に 50%ずつ配分される。なお、人件費と固定資産関連費用については自動車会計と高速会計のいづれかに振り分けられているため、関連収支は運輸雑収、営業外雑収、一般管理費（物件費及び経費）に限定される。また、関連部門では一切の資産等を保有していないこととなっている。

この関連部門収支の費目別推移は【表 1.5】のとおりである。

【表 1.5】関連部門収支の費目別推移

(単位：千円)

費 目	平成 10	平成 11	平成 12	平成 13	平成 14	平成 15	平成 16	平成 17	平成 18	平成 19	平成 20
運送・雑収益	1,904	1,855	1,902	0	0	75,278	63,149	60,559	66,890	66,664	67,667
雑収益(営業外)	3,307	1,804	1,368	2,331	3,094	2,264	2,414	2,903	2,495	2,017	3,173
収入合計	5,212	3,659	3,271	2,331	3,094	77,543	65,563	63,462	69,385	68,681	70,841
その他修繕費	15,690	102,041	80,643	38,192	33,860	33,992	36,910	37,462	20,822	47,713	27,113
備消品費	16,959	16,722	17,682	22,395	14,708	23,369	10,457	11,793	20,940	52,225	13,583
被服費	524	634	888	373	1,458	909	710	579	1,529	1,305	779
水道光熱費	31,608	30,517	29,096	28,182	26,078	25,771	27,258	26,679	25,032	24,323	32,376
旅 費	6,468	5,454	7,091	5,204	5,399	4,865	3,944	4,454	3,547	4,987	3,421
通信運搬費	15,224	15,189	15,172	12,545	10,750	10,971	10,757	10,970	9,521	15,285	11,482
印刷製本費	10,700	6,493	8,780	7,624	5,803	7,504	5,576	5,783	6,690	4,752	4,086
負担金	10,746	0	0	0	9,206	8,040	0	7,580	9,737	32,689	32,187
会議費	2,392	3,152	2,405	1,246	869	778	775	752	815	691	850
諸会費	7,359	7,133	7,640	7,766	7,634	7,378	7,477	7,478	7,461	7,128	6,700
報償費	3,935	4,099	2,955	2,855	2,5060	2,546	1,152	1,509	2,161	1,815	1,481
委託料	161,606	152,954	157,759	144,590	156,964	229,566	230,659	228,343	225,692	248,792	259,221
その他手数料	4,470	4,174	4,923	4,926	4,646	5,731	6,658	2,579	3,281	14,419	5,714
賃借料	65,053	69,932	78,393	82,734	81,317	68,384	67,109	71,356	73,970	73,148	85,009
交際費	5,100	5,214	4,910	4,910	4,354	2,494	1,995	1,873	1,572	1,198	958
広告費	19,342	24,241	18,415	25,316	20,185	26,621	17,197	14,063	13,169	13,249	18,565
保険料	513	460	433	344	299	471	394	450	591	593	572
訴訟費	3,143	3,249	1,561	2,095	724	1,085	1,208	317	310	1,119	0
傭車料	5,645	5,533	6,695	6,525	6,370	4,847	7,551	7,216		7,350	5,232
自動車重量税	147	134	109	97	109	143	156	210	134	134	254
雑 費	6,772	3,821	2,489	7,059	4,699	8,540	5,892	1,140	2,517	2,062	1,750
経費合計	393,407	461,155	448,048	404,988	397,948	474,014	443,844	442,597	436,528	554,986	511,343

人件費については、公営企業管理者以下、両会計間に跨る業務に従事する人員に係るものであっても、自動車会計と高速会計に個別配賦されており、関連部門費（両会計共通費）として計上されてはいない。減価償却費についても同様に関連部門費には計上されていない。さらに、企画乗車券のうち京都観光一日乗車券など市バス・地下鉄双方で利用可能なものであっても、利用実績を反映させることなく乗車券の企画段階で両会計への按分比が決められており、関連部門収入という形での計上にはなっていない。なお、関連収入と関連費用については、いずれも 50:50 で按分するという京都市交通局管理規程 127 条（平成 9 年度改定、平成 10 年度以降実施）の規定に基づいて処理されている。

1.6 市交の財務

自動車会計と高速会計の両会計が市交として 1 つの組織を構成しているのは、複数の交通事業を一体のものとして効率的な運営に努めることが要請されており、会計上は受益者負担の原則をそれぞれの会計で一貫させるためという理由による。会計規模は収益的収入及び資本的収入を合算した年間収入ベース（一般会計での歳入に該当する）で自動車会計が 243 億円、高速会計が 1,150 億円となっている（いずれも、平成 20 年度決算ベース）。高速会計の財政規模が大きくなっているのは資本的収入（企業債の起債等による収入）によるところが大きく、収益的収入は補助金を含めても 260 億円にとどまり、自動車会計の 222 億円に近い水準となっている。

交通事業の財源に充当するための企業債発行残高は、平成 20 年度末で自動車会計で 111 億円、高速会計で 3,896 億円となっており、このほか高速会計は鉄道運輸機構¹ 借入金 572 億円、長期借入金 453 億円を固定負債に計上しているほか、一時借入金を自動車会計で 102 億円、高速会計で 339 億円計上しており、市交としての借入金総額は 5,474 億円にも達し、それは年間の運輸収入である 397 億円の 13 倍以上にも上るという極めて深刻な状況に陥っている。

1 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構。平成 15 年 10 月、日本鉄道建設公団と運輸施設整備事業団が統合して設立された。鉄道の建設や、鉄道事業者などによる運輸施設の整備を促進するための助成などの支援を行うことを通じて、大量輸送機関を基幹とする輸送体系の確立等を図るとともに、運輸技術に関する基礎的研究を行うことにより、陸上運送等の円滑化を図ることを目的としている。

第3 関連部門（自動車会計、高速会計に跨る部門）の収支について

1 関連部門の概要

市交の企画総務部や研修所のように両会計に跨っている部門で生じる収支や損益については、関連収入または関連費用として仕訳けされ、年度末に両会計に 50%ずつ配分される。なお、市交の場合、関連部門所属人員はいないとする前提や固定資産についても専属会計を決めて購入し償却費を関連費用としては扱わないこととしているため、関連収支は運輸雑収、営業外雑収、一般管理費（物件費及び経費）に限定される。また、関連部門では一切の資産等を保有していないことから固定資産除却損等も発生しない。関連部門の配賦率は平成9年度の烏丸線延伸、東西線開業に伴い両会計の運輸収入の規模等が概ね同額程度になることが予想されたため、それまで自動車会計と高速会計に 60:40 で配賦していたものを、平成10年度より 50:50 で配賦するものとした。特に比率の算定根拠となるものはなく、いわゆる腰だめの数字である。さすがに運輸収入規模や人員構成比、さらには費用総額などの基準数値が大きく変動する場合には見直しを検討することであるが、もちろん見直された実績はない。

2 関連部門の人事費について

一方、関連部門の人事費については前述のとおり、企画総務部門の人員をすべからく自動車会計と高速会計のいずれかの専属としているため、【表2】に示すような極めて珍妙な状況が生じている。

すなわち、トップマネジメントとして全般管理を職務とする管理者が自動車会計に専属する者として位置付けられているほか、次長は高速会計（烏丸線）、技術長は自動車、さらに企画総務部長と担当部長の両名が自動車会計、増収増客担当部長が高速会計（東西線）にそれぞれ位置付けられている。言うまでもないことであるが、これら幹部の職務は、市交という組織の全体マネジメントのはずであり、仮に管理者が自動車事業に専従したり、次長が高速鉄道事業のそれも烏丸線のみを所掌業務と考えているとしたら、ナンセンスというほかはない。

【表2】平成21年10月現在の関連人件費負担状況一覧表

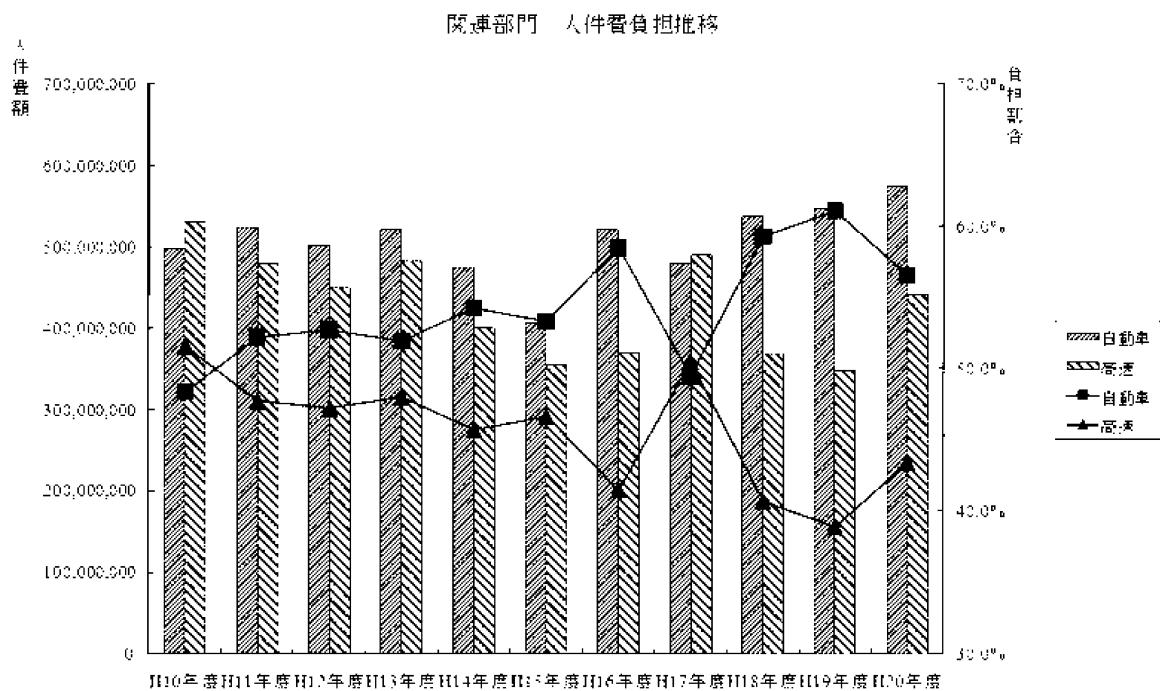
職名		職種				人件費を負担する会計		
		事務	技術	業務	その他	自動車	高速	
							鳥丸	東西
局長		○				○		
次長			○				△	
技術長			○			○		
企画総務部長		○				○		
計画担当部長		○				○		
増収増客担当部長		○						▽
総務課	課長	○				○		
	係長兼課長補佐	○				○		
	主事	○				○		
	主事	○						▽
	担当課長補佐	○						▽
	係長	○				○		
	統括主事				○			▽
	主事			○		○		
	その他	○				○		
	その他	○						▽
	その他	○						▽
	その他	○					△	
	統括主事	○					△	
	統括主事				○	○		
	統括主事			○		○		
企画課	課長	○				○		
	担当課長	○					△	
	担当課長	○					△	
	主事	○				○		
	主事	○					△	
	その他	○					△	
	調査係	係長	○			○		
	計画係	係長	○					▽
	主事	○						▽
	その他	○				○		
	運賃担当	担当係長	○			○		
		担当係長	○					▽
	事業企画係	係長兼課長補佐	○					▽
		主事	○					▽
		その他	○			○		
		その他	○			○		
広告係	係長	○				○		
	その他	○				○		
	その他	○					△	
	営業企画係	係長	○					▽
	営業企画係	その他	○				△	
	(スル関派遣)	係長兼課長補佐		○			△	
	課長	○				○		
	係長	○				○		
	統括主事				○	○		
	統括主事	○						▽

職員課	労務給与係	主 事	○		○		
		その 他	○		○		
		その 他	○		○		
		その 他	○			△	
		その 他	○			△	
		その 他	○				▽
		その 他	○				▽
	人事係	係長兼課長補佐	○				▽
		主 事	○		○		
		その 他	○		○		
		その 他	○		○		
財務課	福利厚生係	係 長	○		○		
		主 事	○		○		
		主 事	○				▽
		その 他	○		○		
		その 他	○			△	
	主計第一係	課 長	○		○		
		担当課長	○				▽
		担当課長	○		○		
		係 長	○		○		
	主計第二係	主 事	○		○		
		その 他	○		○		
		係 長	○			△	
		主 事	○				▽
研修所	出 納 係	その 他	○				▽
		その 他	○		○		▽
		その 他	○				▽
		その 他	○				▽
		その 他	○		○		
		その 他	○			○	
		その 他	○		○		
		係 長	○		○		
	管財契約係	担当係長	○			△	
		主 事	○		○		
		主 事	○				△
		その 他	○		○		
		その 他	○			○	
		その 他	○		○		
人権啓発担当	所 長	○			○		
	人権啓発担当	担当課長	○				▽
	全 般	担当係長	○		○		
	自 動 車	担当係長	○		○		
	高 速	担当係長	○			△	
	主 事			○			▽
	主 事	○				△	

しかし、こうした不合理な方法が特段の疑義も示されることなく採用されてきた結果、【図2】に示すように平成17年度においては、たまたま高速会計の専属とした3名が退職したことによって、この年だけ自動車会計よりも高速会計のほうが人件費負担が大きくなってしまうという事態が生じている。また、他の決算期では常に自動車会計の入件費が高速会計のそれを上回って推移していることから、少なくとも入件費に関しては自動車会計が高速会計を支援している構図となっている。こうした恣意的ともいえる処理方法は、実態との乖離を想起させるに十分であり、決算操作の疑いも払拭できない。

要は、単なる市交内部のルールで個人毎にいずれかの会計に全額を負担させるという方式ではなく、いったん関連部門費あるいは共通経費として処理しておき、両会計が負担すべき比率を運輸収入比や関連部門費控除前利益といった複数の配賦基準を用いて合理的に定め、その比率に基づいて配賦計算を行うことが望ましい。

【図2】自動車会計と高速会計における人件費負担割合の推移



3 関連部門の固定資産の減価償却費について

一方、関連部門の固定資産についても、自動車会計もしくは高速会計のいずれかに専属する処理が行われており、関連部門固有の資産は存在しないことになっている。そのため固定資産台帳の場所別明細においては不合理な会計処理が散見される。例えば【表 3】に示す本庁資産のうち、本局庁舎本体をはじめ本局庁舎保留床、本局庁舎電気設備、ホストコンピュータ用電源など同一の資産と思しきものを自動車会計、高速会計で折半して計上している。さらに丁寧なことに、高速会計については烏丸線と東西線で重ねて折半するという念の入れようである。

【表 3】 固定資産場所別明細（本庁庁舎/企画総務部資産）

(単位：円)

区分	分類	資産名称	番号		取得年月日	取得価額	償却額	償却累計額	期末未償却残高
烏丸	本局 庁舎	太秦 天神川 庁舎本体	12345	償却	H20/03/21	63,383,475	1,140,903	1,140,903	62,242,572
東西			12346	償却	H20/03/21	63,383,475	1,140,903	1,140,903	62,242,572
バス			12340	償却	H20/03/21	126,766,950	2,281,805	2,281,805	124,485,145
烏丸		太秦 天神川 庁舎保留床	12338	償却	H20/02/29	194,745,000	3,505,410	3,505,410	191,239,590
東西			12339	償却	H20/02/29	194,745,000	3,505,410	3,505,410	191,239,590
バス			12337	償却	H20/02/29	389,490,000	7,010,820	7,010,820	382,479,180
バス		太秦 天神川 電気設備	12490	償却	H20/03/21	44,579,074	2,647,997	2,647,997	41,931,077
烏丸			12491	償却	H20/03/21	22,289,537	1,323,998	1,323,998	20,965,539
東西			12492	償却	H20/03/21	22,289,537	1,323,998	1,323,998	20,965,539
烏丸		太秦 天神川 ホストコン ピュータ用 電源設備	12317	償却	H20/03/31	4,156,000	620,906	620,906	3,535,094
東西			12318	償却	H20/03/31	4,156,000	620,906	620,906	3,535,094
バス			12316	償却	H20/03/31	8,312,000	1,241,813	1,241,813	7,070,187

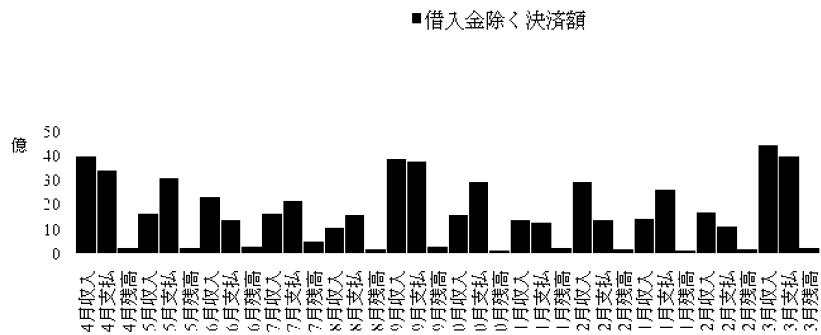
また、財務課で使用している資産管理及び契約管理システムや電子入札対応契約管理システムは高速会計に帰属し、財務会計システムは自動車会計に帰属している。さらに総務課、企画課、職員課の器具備品等に至っては、ほぼ全てが自動車会計によつて賄われており、不自然極まりない状況になっている。こうした状況に至った理由として、「固定資産については専ら使用する会計で購入すべきであると考えており、そもそも固定資産を関連事業部門で保有するという発想がなかった」とのことであった。さらに、「財務会計システムなどは、以前に購入した会計で新規予算が計上される仕組みとなっている」とのことであった。つまり、歴史の長い自動車会計が固定資産の購入とその後の償却負担を延々と負わされる仕組みとなっており、実態に即した負担

とはなっていない状況にある。これら資産の購入に際しては助成金の対象になることもあるため、その条件を満たす会計で購入することは吝かではないが、少なくとも企画総務部で両会計のために使用する資産の償却費については関連費用として計上し、これを適切な配賦率で両会計に負担させることができることは言うまでもない。

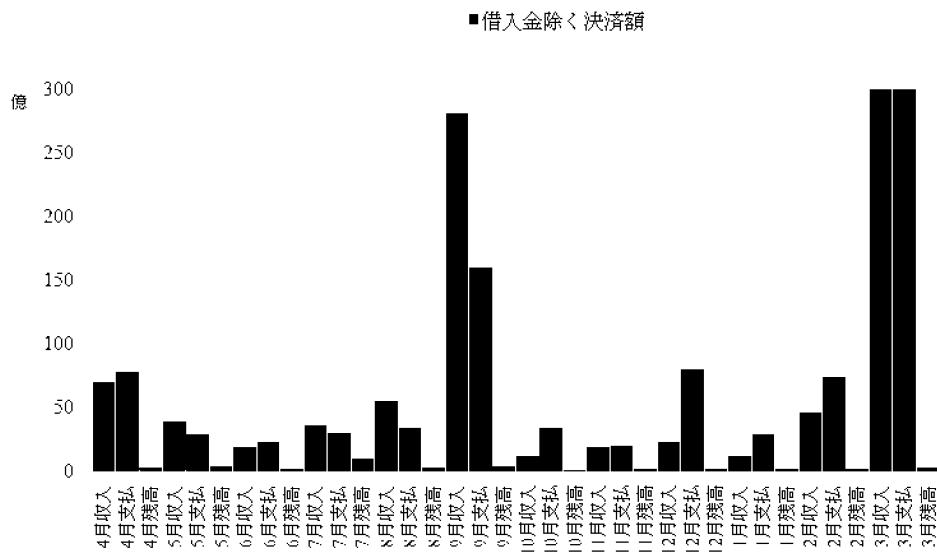
4 市交の財務に関する事務

これまで述べてきたとおり、市交には自動車会計と高速会計の2会計が併置されており、これら2会計がそれぞれ別個に経理処理を行い、財務に関してもそれぞれにおいて事務処理されている。

【図4】自動車会計の資金繰りの状況



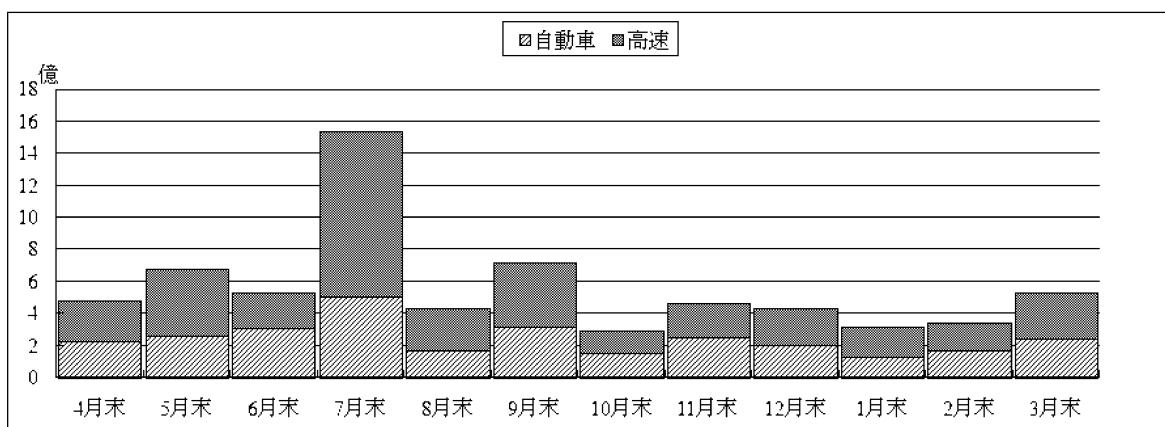
【図4の2】高速会計の資金繰りの状況



【図4】及び【図4の2】は、自動車会計と高速会計の平成20年度の月別資金収支実績表であるが、自動車会計と高速会計のそれぞれに担当者が存在し、それぞれに最低資金残高を維持するため別々に市場から一時借入金（借入期間は1週間の契約が多い）を調達していることを示している。

このように両会計間で財務に関する事務が分かれているというのは非効率であり、資金については市交全体として管理・運用することが望ましい。なぜなら、両会計の資金が統合されることによって余裕資金が生ずる可能性があり、その結果として一時借入金の調達の抑制とそれに伴う金利コストの圧縮が期待されるからである。さらに、財務に関する事務を一本化することによって、財務に係る人件費を抑制する効果も見込まれることから、こうした施策については早急に実施する必要がある。

【図4の3】自動車会計と高速会計の平成20年度月次の資金残高の推移



5 両会計に共通する企画乗車券について

市交が提供する企画乗車券としては、「京都観光一日乗車券¹」をはじめとして「京都嵐山・びわ湖大津 1day チケット」、「京都観光一日乗車券（山科・醍醐拡大版）」、「京都観光二日乗車券」、「京の遊々きっぷ」、「京めぐり」、「京阪みやこ漫遊チケット」、「いい古都チケット」などが発売されており、いずれも市バス、地下鉄双方を所定の条件の範囲内で自由に利用することができる。そのため、これらの企画乗車券が利用された場合の市交内部での運輸収入の配賦方法が問題となる。

例えば、代表的な企画乗車券である京都観光一日乗車券（大人）の運輸収入の配賦方法は、【表5】に示すとおり、市バスに673円が配分されるのに対して地下鉄には180円しか配分されない。販売手数料として10%が控除されたとしても市バスには606円の運輸収入が入ることとなり、この金額は一方の企画乗車券である「市バス一日乗車券（大人）」の500円よりも高額である。

【表5】京都観光一日乗車券における配分額

		大人	小児	配分比率 (%)	地下鉄を100とした指標
市交	バス	673円	336円	56.1	373.9
	地下鉄	180円	90円	15.0	100.0
その他(含他社線)		347円	174円	28.9	192.8
計		1,200円	600円	100.0	—

そもそも、市バスが地下鉄の3.7倍もの運輸収入の配賦を受けることに合理的な理由は見当たらない。こうした取り扱いに至った経緯については「詳細な記録は残っていないが、昭和58年当時に市バス673円対地下鉄180円の割合が決められた」とのことであり、その他の企画乗車券でも取り扱いは同じ比率を用いているとのことであった。烏丸線の開業間もない時期に取り決められた企画乗車券の配賦比率を現在も適用しているということは、烏丸線の延伸効果や東西線の開業効果などが全く反映されていないのであるから、高速会計にとって著しく不利となっていることは明らかであ

1 京都市バス全線（定期観光路線を除く）、市営地下鉄全線、京都バス（一部路線を除く）に1日または連続2日間何回でも乗車できるもの。一日乗車券が大人1,200円、二日乗車券が大人2,000円である。

る。何故、四半世紀もの間、こうした問題が是正されることなく放置されてきたのか理解に苦しむが、早急に企画乗車券の利用者による乗車パターンをシミュレーションし直すなどして、実態に即した適切な配賦比率に改善するべきである。こうした課題を置き去りにしたまま、いくら「バス事業は黒字である」と叫んでみたところで、説得力は乏しいと言わざるを得ない。

6 PCB処理に係る費用負担について

PCB（ポリ塩化ビフェニル）¹は分解しにくく、人の健康や生活環境に被害を及ぼすおそれがあるため、廃棄物となったとき適切に処理されるよう平成13年7月にPCB特別措置法²が施行された。

市交はかつて路面電車を運営していたことから受電設備であるトランス（変圧器）・コンデンサ等に絶縁油として使用されていたPCB廃棄物を梅津営業所内に保管しており、現在では路面電車会計を承継した自動車会計の保有物とされている。

このPCB特別措置法は平成28年7月までに事業者にPCB廃棄物の処理を完了するよう求めており、市交でも廃棄物処理額について【表6】に示す主な機器に係る処理額を含め総額で7,960万円と試算している。そのほか、大型コンデンサの解体に1,000万円、PCB廃棄物の運搬に500万円が必要と見積もっており、これらPCB廃棄物処分費用の総額は9,500万円程度と見込まれている。市交では両会計で負担することを念頭に処理を進めているが、本来、市電の土地建物の一切を継承したのは自動車会計であり、高速会計は無関係のはずである。これら両会計の歴史的経緯も踏まえて適切な処理が行われることが望まれる。

1 電気絶縁性に優れ、トランス、コンデンサ等に多く用いられた。現在、PCBの製造・輸入は原則的に禁止され、事業者の保管するPCBの廃棄処理が決められている。

2 法律名は「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」である。

【表6】市交が保管している主なPCB廃棄物と所要廃棄額

廃棄物の種類		設置年月日	保管年月	機器の種類	製造年月	型式容量等		廃棄料金(千円)
高圧 トランス	シリコン整流 器用主変圧器	S370929	S5309	シリコン整流器用 主変圧器	S37	CR型不燃性油 V560KVA	6,600/545 2,800.0 リッル	27,588
		S380330	S5309	シリコン整流器用 主変圧器	S38	CR型不燃性油 V560KVA	6,600/545 2,800.0 リッル	27,588

7 関連部門の総括

関連部門については、自動車会計と高速会計の狭間にあって監視の目が行き届きにくい部分ではあるが、その収支や損益は必ず两会計に配賦されることから、健全化計画を策定する上で統制の対象となるべき部門であることはいうまでもない。一方、この関連部門の収支や損益の配賦が不適切であれば、健全化計画そのものが歪められる懸念が払拭できないため、その配賦については客観的かつ合理的に行われる必要がある。しかし、既述のとおり、現状においては、市交の関連事業部門に係る人件費をはじめ、固定資産や企画乗車券収入等に関しては多くの課題ないし問題を抱えており、早急に改善が図られなければならない。そして、そのことは的確かつ適切な健全化計画を策定する上での試金石になるといつても過言ではない。