

## 7 これまでの経営改善の取組みに対する検証

### 7.1 これまでの取組みの概要と今回の検証対象

本報告書の主たる目的は、地下鉄健全化計画案（骨子）における增收策及びコスト削減策の検証である。そのためには、過去に市交がどのような地下鉄健全化計画を立案・実行し、評価・改善してきたかを確認することが有用である。なぜなら、地下鉄健全化計画案（骨子）の增收策及びコスト削減策において、過去の地下鉄健全化計画において奏功した施策はそれをさらに伸ばし、逆に効果が得られなかつた施策はその原因を分析し改善につなげることができるからである。

そこで、市交が過去、数次にわたって行ってきた健全化の試みの概要を記載する。

平成元年に着工した東西線は、平成 6 年 2 月市会において、建設事業費が当初計画を 1,490 億円上回る見通しであることが報告された（建設費膨張問題）。同年 2 月に設置された京都市高速鉄道東西線建設事業点検・推進委員会（以下、点検・推進委員会という）は、その原因の究明と対策のために、建設費と工期の洗い直し、財源確保の方策について検討を行った。

そして同年 6 月 27 日、点検・推進委員会の最終報告の中で、東西線建設に係る様々な課題についての対応策と併せて「京都市交通事業の経営健全化計画」（以下、地下鉄健全化計画（H6）という）が発表された。そこでは、東西線開業後 30 年以内（平成 39 年度）に不良債務の解消を図ることが経営目標とされた。また、同年 7 月の市会臨時会では、建設費膨張問題について様々な議論が繰り広げられた。

これを受けて、平成 11 年 9 月には次の健全化計画、すなわち「京都市交通事業経営健全化プログラム 21」（以下、健全化プログラム 21 という）が策定された。健全化プログラム 21 は、地下鉄健全化計画（H6）と同じく平成 39 年度に不良債務を解消することを目標とし、計画対象期間を平成 12 年度から平成 16 年度の 5 カ年とした。主な健全化の内容は、人件費等の見直し、事務事業の点検・見直しと経費の縮減、旅客増と增收対策である。

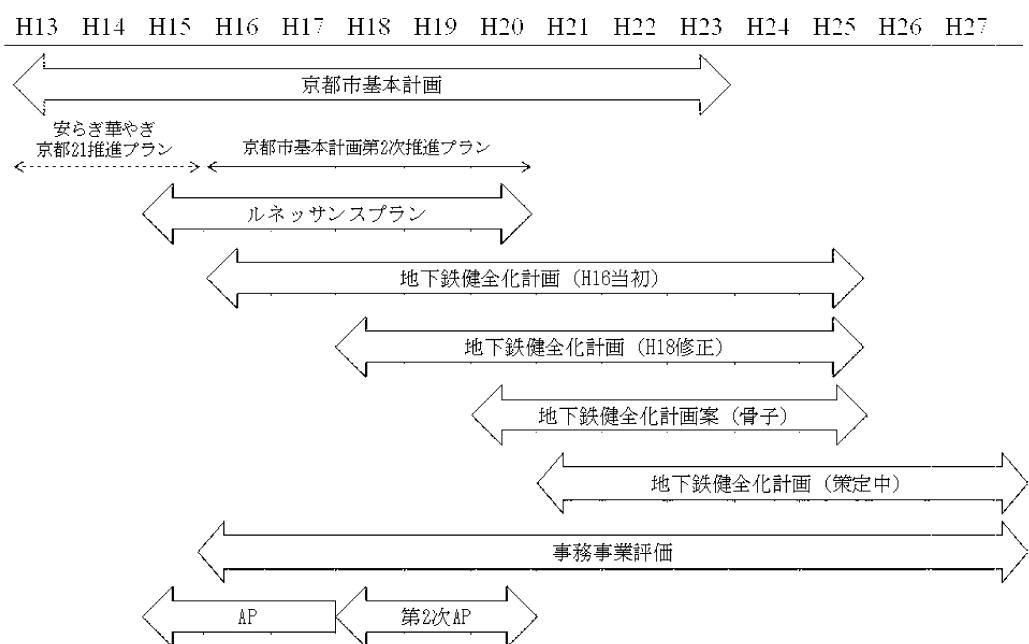
そして、この健全化プログラム 21 の対象年度（平成 12 年度～平成 16 年度）のうち最初の 3 カ年が経過した時点で、その結果を踏まえ、さらに次の地下鉄健全化計画で

ある「京都市交通事業ルネッサンスプラン」（以下、ルネッサンスプランという）が平成15年3月に策定された。

ルネッサンスプランは、太秦天神川延伸後おおむね30年以内（平成48年度）に、不良債務を解消することを経営目標とし、平成15年度から平成20年度の6カ年を計画対象期間としたものである。このルネッサンスプランは、施策の概要を立案したものであるため、アクションプログラム（以下、第1次アクションプログラムという）という具体的な行動計画に落とし込まれた。第1次アクションプログラムは、その計画対象期間をルネッサンスプランと同じく平成15年度から平成20年度の6カ年としていたが、開始後3年を経過した時点で見直しが行われ、平成18年度から平成20年度の3カ年を対象にした第2次アクションプログラムが新たに策定された。

ところが、ルネッサンスプランが策定された翌年の平成16年3月には、平成16年度から平成25年度の10カ年を対象にした別の地下鉄健全化計画（以下、地下鉄健全化計画（H16当初）という）が策定された。この地下鉄健全化計画（H16当初）は、経営健全化出資を受けるために策定されたものである。

【図7.1】各種地下鉄健全化計画の時間軸



※AP アクションプログラム

経営健全化出資とは、京都市一般会計における起債措置を財源として地下鉄事業に出資するスキームであり、平成 16 年度から国の制度として認められたものである。この制度は、人件費・経費の削減や計画的な運賃改定の実施を前提として、市交が地下鉄健全化計画（H16 当初）を策定し、地下鉄事業経営健全化実施申出書を総務省に提出し、総務省から経営健全化団体の指定を受けることができれば利用することができるというものである。

この地下鉄健全化計画（H16 当初）を受けて、平成 18 年 1 月には運賃改定が実施された。これに伴い地下鉄健全化計画（H16 当初）における長期収支見込みが変動することから、これを修正した地下鉄健全化計画（以下、地下鉄健全化計画（H18 修正）<sup>1</sup> という。）が策定された。

その後、平成 20 年度からは財政健全化法<sup>2</sup>が施行された。地下鉄事業の平成 20 年度決算における資金不足比率が 133.5%となつて公営企業の経営健全化基準とされる 20%を大幅に上回ったことから、同法の規定により市交は改めて地下鉄健全化計画を立案し、市会の承認を得なければならぬこととなつた。この新たな地下鉄健全化計画の策定に先立ち、その下敷きとなる地下鉄健全化計画案（骨子）が平成 20 年 12 月に公表された。この地下鉄健全化計画案（骨子）における增收策及びコスト削減策については、次項の「8. 健全化に向けての施策の検討」において検証する。

こうした一連の経緯を経る中で、財政健全化法に基づく新たな地下鉄健全化計画が平成 21 年 12 月現在、鋭意策定が進められており、平成 22 年 2 月に完成のうえ市会承認を得る見込みと聞き及んでいる。

この他、京都市が全庁横断的な交通政策を推進するために、平成 20 年 4 月から新たに交通政策監が設けられ、同時に都市計画局に歩くまち京都推進室が設けられた。歩くまち京都推進室は、平成 21 年 6 月に「歩くまち・京都」総合交通戦略（中間とりまとめ）を策定している。さらに、このルネッサンスプランやアクションプログラムを含めた市交の事務事業を評価するために、平成 16 年度から毎年「京都市交通事業事務

---

1 この地下鉄健全化計画（H18 修正）をはじめ、ルネッサンスプラン、地下鉄健全化計画（H16 当初）、地下鉄健全化計画案（骨子）などを総称して単に健全化計画と表現することがある。

2 地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成 19 年 6 月 22 日法律第 94 号）

事業評価」が実施されている。この他、交通局運営方針も毎年策定されている。

ここでは、これら過去の各種健全化計画を詳細に検討し、その効果や問題点について検討することとするが、その際に PDCA サイクル<sup>1</sup>の視点を重視している。けだし、事業をより効果的・効率的に展開するための基本となる考え方まさに PDCA サイクルだからである。

そこで、計画（Plan）と実行（Do）の視点から、ルネッサンスプラン、地下鉄健全化計画（H16 当初）、地下鉄健全化計画（H18 修正）、第1次アクションプログラム、第2次アクションプログラムと実績を検証対象とする。複数の計画を検証対象としているように見えるが、実際には一体としての性格を有するため、これらを合わせて検証することとする。また、評価（Check）と改善（Action）の視点から、事務事業評価（H16～H20）を検証対象とする。

まず、「7.2 健全化計画の目標の推移」において、過去の健全化計画の目標がどのように推移してきたかを把握する。

次に、「7.3 長期収支計画と実績の差異分析」において、健全化計画の長期収支計画と実績とがどのように推移してきたかを把握し、特にその差異が大きくなっているポイントにフォーカスする。その際には、健全化計画において長期収支計画を実現するために立案した施策とその効果に特に注目する。

そして、「7.4 資金不足と資本政策」において、資金不足を解消するためにどのような資本政策が立案され、実行されてきたかを分析する。

さらに、「7.5 事務事業評価と改善の検討」において、過去の健全化計画の評価がどのように行われ、それがどのようにして改善につながっているかを検討する。

最後に、これらの手続によって明らかになった過去の健全化計画の功績と問題点について、「7.6 過去の地下鉄健全化計画の功績と問題点」において総括する。

---

1 PDCA サイクルとは、事務事業を計画（Plan）・実行（Do）・評価（Check）・改善（Action）という 4 つのプロセスに分解したものであり、これら各サイクルが上手く機能しているかどうかを検証するという手法である。

【表 7.1】検討対象とする過去の健全化計画等

PDCA サイクル	検討対象	検討箇所
・計画 (Plan) ・実行 (Do)	・ルネッサンスプラン、 ・地下鉄健全化計画 (H16 当初) ・地下鉄健全化計画 (H18 修正) ・第 1 次アクションプログラム ・第 2 次アクションプログラム ・実績	7.2 健全化計画の目標の推移 7.3 長期収支計画と実績の差異分析 7.4 資金不足と資本政策
・評価 (Check) ・改善 (Action)	・事務事業評価 (H16 ~ H20)	7.5 事務事業評価と改善の検討

## 7.2 健全化計画の目標の推移

いざれの健全化計画も不良債務の解消を目標としている。不良債務は、貸借対照表における「流動負債－流動資産」により計算することができる。例えば、平成 21 年 3 月 31 日現在の貸借対照表によれば、流動負債は 40,149 百万円、流動資産は 9,168 百万円であるから、不良債務は、

$$\text{不良債務} = \text{流動負債} - \text{流動資産} = 40,149 - 9,168 = 30,981 \text{ 百万円}$$

となる。この流動負債 40,149 百万円のうち、33,900 百万円が一時借入金である。

公営企業における有利子負債は、原則として起債措置を背景としたものであり、極めて計画的に資金調達が行われる。ところが、経営が首尾良くいかず起債可能な範囲内で資金が調達できない場合、市中銀行等から短期借入を行って当座の資金需要を賄うということが行われる。

つまり、経営が上手くいかず、法が許す範囲内の起債により資金繰りが立ち行かなくなったりした場合に、一時借入金（短期借入金）が増加し、流動負債が増加して、不良債務が増加するという経緯を辿ることになる。

【表 7.2】不良債務残高の推移

(単位：百万円)

平成 6	平成 7	平成 8	平成 9	平成 10	平成 11	平成 12	平成 13
792	5,407	8,417	20,173	20,899	20,802	20,459	18,165

平成 14	平成 15	平成 16	平成 17	平成 18	平成 19	平成 20
20,996	25,189	27,736	27,832	28,915	29,092	30,981

(出所：市交「損益収支及び資本収支実績表」より監査人作成)

次に各健全化計画の目標である不良債務解消予定年度がどのように変化してきたかを見ることとする。

【表 7.2 の 2】各地下鉄健全化計画の最終目標

	平成年次	烏丸線開業から	東西線開業から
ルネッサンスプラン（H15）	平成 48 年度	56 年	40 年
地下鉄健全化計画（H16 当初）	平成 65 年度	73 年	57 年
地下鉄健全化計画（H18 修正）			
地下鉄健全化計画案（骨子）（健全化前）	平成 85 年度	93 年	77 年

ルネッサンスプランにおいて、平成 48 年度に不良債務を解消するとの目標が設定された。しかし、その僅か 1 年後、地下鉄健全化計画（H16 当初）が作成され、そこでの目標は、平成 65 年度に不良債務を解消することとされた。僅か 1 年前に策定されたルネッサンスプランの目標をいきなり 17 年も延長するという話である。しかも、単なる延長ではない。ルネッサンスプランにおいては計画されていなかった健全化出資による資本的収入 640 億円を計画に組み込んで、なお 17 年も延長するというのである。

この不良債務解消予定年度を 17 年延長することとなった主たる要因は、乗客見込みの変化である。もちろん、外部環境の急激な変化があれば乗客見込みを含めて健全化計画はタイムリーに見直されるべきであることは言うまでもないが、このときの見直しは平成 12 年度に行われたパーソントリップ調査を乗客見込みに反映するというのがポイントであった。ところが、この平成 12 年度のパーソントリップ調査は、ルネッサ

ンスプラン策定 당시에すでに利用できた情報であるにも関わらず、それをルネッサンスプランではあえて利用せず、従来の需要予測を利用して乗客見込みを算定していたのである。健全化出資を受けるための健全化計画策定を総務省から求められたことから、平成 15 年 12 月に新たに需要予測をし直し、乗客見込みを実態に近づけて把握できたら良かったものの、もしこのようなきっかけがなければ、未だに過去の需要予測に基づいた乗客見込みによって健全化計画が推進されるところであった。このように、都合の悪い情報を取り繕って経営実態をベールに包むというのは、問題の先送りでしかも、最終的には市民の負担を増加させるだけである。この不良債務解消予定年度の 17 年延長は、過去の健全化計画の精度の是非を象徴している。

なお、地下鉄健全化計画案（骨子）においては、そこで謳われている健全化を実施しなければ、不良債務解消予定年度が平成 85 年度にまでさらに 20 年も延期されてしまうとされている。これは烏丸線開業から 93 年、東西線開業から 77 年という途方もない年次である。しかし、地下鉄健全化計画案（骨子）では、健全化を実施することで、不良債務の解消は平成 62 年度にまで繰り上げることができるとしている。

それはともかく、ルネッサンスプランから地下鉄健全化計画（H16 当初）、地下鉄健全化計画案（骨子）へと不良債務解消予定年度が次々に延期されてしまった主たる要因はなにかについて分析を進めていくこととする。

## 7.3 長期収支計画と実績の差異分析

### 7.3.1 長期収支計画と実績の差異の把握

以下では、各地下鉄健全化計画の長期収支計画と実績を比較し、長期収支計画と実績の乖離が大きい項目を把握する。

例えば、ルネッサンスプランに掲げられた長期収支計画を実現すれば、平成 48 年度に不良債務を解消できることになる。逆に、実現できなければ、不良債務の解消は遅延、もしくは不可能になる。だからこそ、過去の長期収支計画と実績との乖離が大きい項目を把握し、なぜ長期収支計画を実現できなかったのか、その原因を的確に把握しなければならない。そして、過去の健全化計画の功罪を踏まえて、地下鉄健全化計

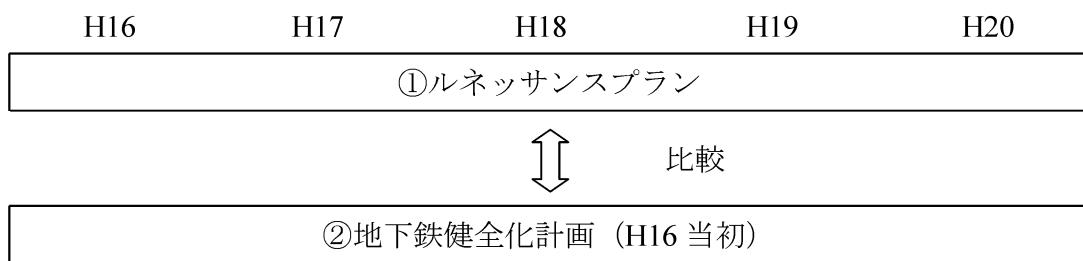
画案（骨子）の增收策及びコスト削減策を検証しなければならないのである。

詳細な分析は後で行うが、結論としては長期収支計画と実績が大きく乖離する原因是、運輸収入と支払利息の2項目である。運輸収入とは、文字通り地下鉄利用者が支払う運賃による収入である。運輸収入は、長期収支計画に比べて極端に実績が悪くなっている。また、支払利息とは、市交が発行している各種債券や一時借入金に付随して発生する利息の支払額である。支払利息は長期収支計画に比べて実績支払額が大幅に少なくなっている。

そこで、これらのことについて確認しておきたい。

まず、ルネッサンスプラン（H16～H20）と地下鉄健全化計画（H16当初～H20）を比較する。

【表 7.3.1】ルネッサンスプラン VS 地下鉄健全化計画（H16 当初）



①ルネッサンスプラン (単位：百万円)

年度	H16	H17	H18	H19	H20	累計
運輸収入	21,782	25,730	25,692	26,537	29,453	129,194
運輸雑収入	1,873	2,213	2,210	2,282	2,533	11,111
補助金	2,826	2,725	2,697	2,733	2,772	13,753
その他	-	-	-	-	-	-
収益合計	26,481	30,668	30,599	31,552	34,758	154,058
人件費	5,793	5,536	5,923	6,064	6,446	29,762
経費	13,157	13,654	13,633	13,643	14,019	68,106
減価償却費	9,816	10,412	9,759	10,698	11,140	51,825
支払利息	14,540	14,940	14,569	14,439	14,682	73,170
その他	-	-	-	-	-	-
費用合計	43,305	44,542	43,884	44,844	46,287	222,862
経常損益	△ 16,824	△ 13,874	△ 13,285	△ 13,292	△ 11,529	△ 68,804
現金収支(償却前損益)	△ 7,008	△ 3,462	△ 3,526	△ 2,594	△ 389	△ 16,979

②地下鉄健全化計画 (H16)

(単位：百万円)

年度	H16	H17	H18	H19	H20	累計
運輸収入	19,401	20,735	22,160	23,770	26,900	112,966
運輸雑収入	1,042	1,103	1,103	1,103	1,103	5,454
補助金	2,733	2,733	2,495	2,562	2,628	13,151
その他	4	-	-	-	-	4
収益合計	23,181	24,571	25,758	27,435	30,631	131,576
人件費	6,160	6,160	6,160	6,248	6,248	30,976
経費	13,021	13,092	13,050	13,029	13,351	65,543
減価償却費	10,411	10,219	9,560	10,495	10,932	51,617
支払利息	13,321	14,527	14,046	13,776	13,804	69,474
その他	147	-	-	-	-	147
費用合計	43,063	43,998	42,817	43,549	44,336	217,763
経常損益	△ 19,882	△ 19,427	△ 17,059	△ 16,114	△ 13,705	△ 86,187
現金収支(償却前損益)	△ 9,471	△ 9,208	△ 7,499	△ 5,619	△ 2,773	△ 34,570

②-① 差異

(単位：百万円)

年度	H16	H17	H18	H19	H20	累計
運輸収入	△ 2,381	△ 4,995	△ 3,532	△ 2,767	△ 2,553	△ 16,228
運輸雑収入	△ 831	△ 1,110	△ 1,107	△ 1,179	△ 1,430	△ 5,657
補助金	△ 93	8	△ 202	△ 171	△ 144	△ 602
その他	4	-	-	-	-	4
収益合計	△ 3,300	△ 6,097	△ 4,841	△ 4,117	△ 4,127	△ 22,482
人件費	367	624	237	184	△ 198	1,214
経費	△ 136	△ 562	△ 583	△ 614	△ 668	△ 2,563
減価償却費	595	△ 193	△ 199	△ 203	△ 208	△ 208
支払利息	△ 1,219	△ 413	△ 523	△ 663	△ 878	△ 3,696
その他	147	-	-	-	-	147
費用合計	△ 242	△ 544	△ 1,067	△ 1,295	△ 1,951	△ 5,099
経常損益	△ 3,058	△ 5,553	△ 3,774	△ 2,822	△ 2,176	△ 17,383
現金収支(償却前損益)	△ 2,463	△ 5,746	△ 3,973	△ 3,025	△ 2,384	△ 17,591

(出所：市交提供資料より監査人作成)

单年度で 1,000 百万円以上の多額の差異が発生している項目は、運輸収入 (H16 ~ H20)、運輸雑収入 (H17 ~ H20)、支払利息 (H16) である。これら 3 項目で経常損益の差異の大半が説明できる。このことを要約したものが【表 7.3.1 の 2】とそれを可視化した【図 7.3.1 の 2】である。

【表 7.3.1 の 2】ルネッサンスプラン VS 地下鉄健全化計画（H16 当初）の差異分析

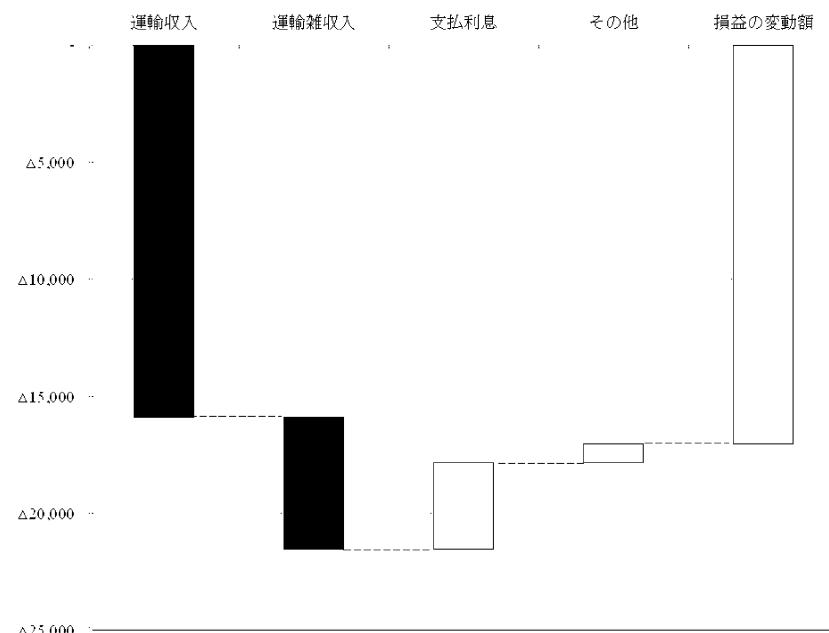
(単位：百万円)

①ルネッサンスプランの経常損益（計画）	△ 68,804
差異原因	
運輸収入	△ 16,228
運輸雑収入	△ 5,657
支払利息	3,696
その他	806
差異原因 計	△ 17,383
②地下鉄健全化計画（H16 当初）の経常損益（計画）	△ 86,187

(出所：市交提供資料より監査人作成)

【図 7.3.1 の 2】

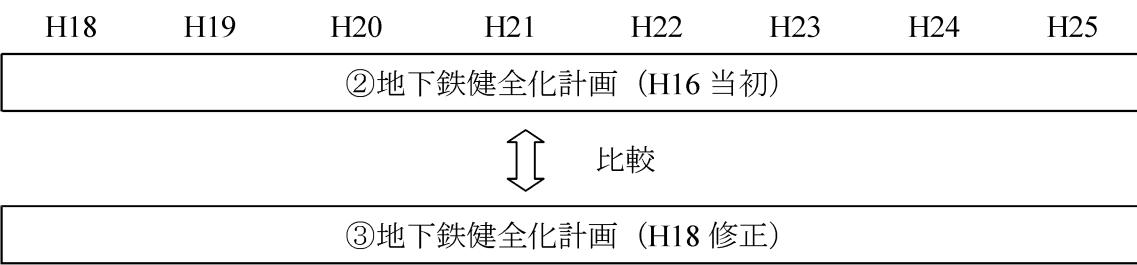
(単位：百万円)



(出所：市交提供資料より監査人作成)

次に、地下鉄健全化計画（H16 当初の H18～H25）と地下鉄健全化計画（H18 修正の H18～H25）を比較する。

【表 7.3.1 の 3】地下鉄健全化計画（H16 当初） VS 地下鉄健全化計画（H18 修正）



②地下鉄健全化計画（H16 当初） (単位：百万円)

年度	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	累計
運輸収入	22,160	23,770	26,900	26,900	28,245	28,221	28,197	28,173	212,566
運輸雑収入	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103	8,824
補助金	2,495	2,562	2,628	2,692	2,761	2,835	2,904	2,984	21,861
収益合計	25,758	27,435	30,631	30,695	32,109	32,159	32,204	32,260	243,251
人件費	6,160	6,248	6,248	6,089	6,089	6,089	6,089	6,089	49,101
経費	13,050	13,029	13,351	13,331	13,298	13,268	13,243	14,219	106,789
減価償却費	9,560	10,495	10,932	10,529	10,379	9,905	9,346	8,817	79,963
支払利息	14,046	13,776	13,804	13,328	12,812	12,275	11,787	11,291	103,119
費用合計	42,817	43,549	44,336	43,277	42,579	41,538	40,465	40,416	338,977
経常損益	△ 17,059	△ 16,114	△ 13,705	△ 12,582	△ 10,470	△ 9,379	△ 8,261	△ 8,156	△ 95,726
現金収支 (償却前損益)	△ 7,499	△ 5,619	△ 2,773	△ 2,053	△ 91	526	1,085	661	△ 15,763

③地下鉄健全化計画（H18 修正） (単位：百万円)

年度	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	累計
運輸収入	20,965	21,164	22,454	23,759	26,257	27,554	27,531	27,507	197,191
運輸雑収入	1,212	1,212	1,290	1,290	1,290	1,290	1,290	1,290	10,164
補助金	2,908	2,892	2,898	2,842	2,761	2,835	2,904	2,984	23,024
収益合計	25,085	25,268	26,642	27,891	30,308	31,679	31,725	31,781	230,379
人件費	6,182	6,059	6,050	5,729	5,621	5,567	5,621	5,648	46,477
経費	13,847	13,028	13,274	13,296	13,226	13,205	13,116	14,060	107,052
減価償却費	9,925	10,420	10,554	10,199	10,090	9,650	9,129	8,654	78,621
支払利息	12,733	13,754	13,744	13,384	12,956	12,422	11,894	11,447	102,334
費用合計	42,688	43,262	43,623	42,608	41,894	40,845	39,760	39,809	334,489
経常損益	△ 17,603	△ 17,994	△ 16,981	△ 14,717	△ 11,586	△ 9,166	△ 8,035	△ 8,028	△ 104,110
現金収支 (償却前損益)	△ 7,678	△ 7,574	△ 6,427	△ 4,518	△ 1,496	484	1,094	626	△ 25,489

## ③-② 差異

(単位：百万円)

年度	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	累計
運輸収入	△ 1,195	△ 2,606	△ 4,446	△ 3,141	△ 1,988	△ 667	△ 666	△ 666	△ 15,375
運輸雑収入	109	109	187	187	187	187	187	187	1,340
補助金	413	330	270	150	-	-	-	-	1,163
収益合計	△ 673	△ 2,167	△ 3,989	△ 2,804	△ 1,801	△ 480	△ 479	△ 479	△ 12,872
人件費	22	△ 189	△ 198	△ 360	△ 468	△ 522	△ 468	△ 441	△ 2,624
経費	797	△ 1	△ 77	△ 35	△ 72	△ 63	△ 127	△ 159	263
減価償却費	365	△ 75	△ 378	△ 330	△ 289	△ 255	△ 217	△ 163	△ 1,342
支払利息	△ 1,313	△ 22	△ 60	56	144	147	107	156	△ 785
費用合計	△ 129	△ 287	△ 713	△ 669	△ 685	△ 693	△ 705	△ 607	△ 4,488
経常損益	△ 544	△ 1,880	△ 3,276	△ 2,135	△ 1,116	213	226	128	△ 8,384
現金收支 (償却前損益)	△ 179	△ 1,955	△ 3,654	△ 2,465	△ 1,405	△ 42	9	△ 35	△ 9,726

(出所：市交提供資料より監査人作成)

单年度で 1,000 百万円以上の多額の差異が発生している項目は、運輸収入（H18～H22）と支払利息（H18）である。これ以外に累計で比較的多額の差異原因となっている項目に、運輸雑収入、補助金そして人件費が挙げられる。以上の 5 項目で経常損益の差異の大半が説明できる。このことを要約したものが【表 7.3.1 の 4】とそれを可視化した【図 7.3.1 の 4】である。

【表 7.3.1 の 4】 地下鉄健全化計画（H16 当初）VS 地下鉄健全化計画（H18 修正）の差異分析

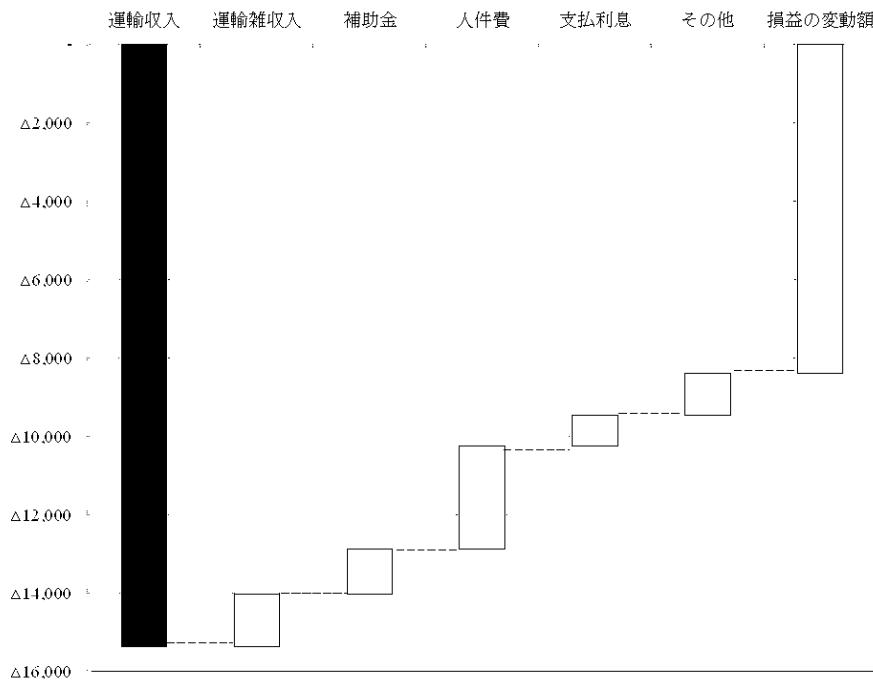
(単位：百万円)

②地下鉄健全化計画（H16 当初）の経常損益（計画）	△ 95,726
差異原因	
運輸収入	△ 15,375
運輸雑収入	1,340
補助金	1,163
人件費	2,624
支払利息	785
その他	1,082
差異原因 計	△ 8,384
③地下鉄健全化計画（H18 修正）の経常損益（計画）	△ 104,110

(出所：市交提供資料より監査人作成)

【図 7.3.1 の 4】

(単位：百万円)



(出所：市交提供資料より監査人作成)

最後に、ルネッサンスプラン（H15）、地下鉄健全化計画（H16 当初の H16、H17）、同（H18 修正の H18～H20）と実績（H15～H20）を比較する。

【表 7.3.1 の 5】 ルネ、地下鉄健全化計画（H16 当初）（H18 修正） VS 実績

H15	H16	H17	H18	H19	H20
①ルネ	②健全化計画（H16）		③健全化計画（H18）		
↑ 比較					
④実 繢					

## ①②③ ルネッサンスプラン、地下鉄健全化計画 (H16 当初、H18 修正)

(単位：百万円)

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	累計
計画	ルネ	計画(H16)	計画(H16)	計画(H18)	計画(H18)	計画(H18)	
運輸収入	18,772	19,401	20,735	20,965	21,164	22,454	123,491
運輸雑収入	1,060	1,042	1,103	1,212	1,212	1,290	6,919
補助金	2,913	2,733	2,733	2,908	2,892	2,898	17,077
その他	19	4	-	-	-	-	23
収益 合計	22,764	23,181	24,571	25,085	25,268	26,642	147,511
人件費	5,937	6,160	6,160	6,182	6,059	6,050	36,548
経費	12,744	13,021	13,092	13,847	13,028	13,274	79,006
減価償却費	10,460	10,411	10,219	9,925	10,420	10,554	61,989
支払利息	13,904	13,321	14,527	12,733	13,754	13,744	81,983
その他	103	147	-	-	-	-	250
費用 合計	43,148	43,063	43,998	42,688	43,262	43,623	259,782
経常損益	△ 20,384	△ 19,882	△ 19,427	△ 17,603	△ 17,994	△ 16,981	△ 112,271
現金収支(償却前損益)	△ 9,924	△ 9,471	△ 9,208	△ 7,678	△ 7,574	△ 6,427	△ 50,282

## ④ 実績

(単位：百万円)

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	累計
計画	ルネ	計画(H16)	計画(H16)	計画(H18)	計画(H18)	計画(H18)	
運輸収入	19,105	19,112	19,808	20,865	21,234	21,816	121,939
運輸雑収入	1,134	1,105	1,210	1,290	1,350	1,381	7,469
補助金	2,941	2,724	2,753	2,891	2,820	2,790	16,919
その他	31	21	6	7	335	13	413
収益 合計	23,210	22,961	23,777	25,053	25,740	26,000	146,740
人件費	5,797	5,905	6,190	6,166	6,172	6,029	36,259
経費	12,379	12,746	12,761	12,973	12,614	12,656	76,129
減価償却費	10,488	10,390	10,666	10,196	10,485	10,607	62,832
支払利息	13,361	13,053	12,876	12,410	12,060	11,074	74,836
その他	84	116	73	68	283	55	679
費用 合計	42,109	42,209	42,566	41,814	41,614	40,420	250,731
経常損益	△ 18,898	△ 19,248	△ 18,789	△ 16,761	△ 15,874	△ 14,420	△ 103,990
現金収支(償却前損益)	△ 8,410	△ 8,858	△ 8,124	△ 6,565	△ 5,389	△ 3,813	△ 41,159

## (4) - ①②③ 差異

(単位：百万円)

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	累計
運輸収入	333	△ 289	△ 927	△ 100	70	△ 638	△ 1,552
運輸雑収入	74	63	107	78	138	91	550
補助金	28	△ 9	20	△ 17	△ 72	△ 108	△ 158
その他	12	17	6	7	335	13	390
収益 合計	446	△ 220	△ 794	△ 32	472	△ 642	△ 771
人件費	△ 140	△ 255	30	△ 16	113	△ 21	△ 289
経費	△ 365	△ 275	△ 331	△ 874	△ 414	△ 618	△ 2,877
減価償却費	28	△ 21	447	271	65	53	843
支払利息	△ 543	△ 268	△ 1,651	△ 323	△ 1,694	△ 2,670	△ 7,147
その他	△ 19	△ 31	73	68	283	55	429
費用 合計	△ 1,039	△ 854	△ 1,432	△ 874	△ 1,648	△ 3,203	△ 9,051
経常損益	1,486	634	638	842	2,120	2,561	8,281
現金収支(償却前損益)	1,514	613	1,084	1,113	2,185	2,614	9,123

(出所：市交提供資料より監査人作成)

单年度で 1,000 百万円以上の多額の差異が発生している項目は、支払利息（H17、H19、H20）である。この 1 項目で経常損益の差異の大半が説明できる。

このことを要約したものが【表 7.3.1 の 6】とそれを可視化した【図 7.3.1 の 6】である。

【表 7.3.1 の 6】ルネ、地下鉄健全化計画（H16 当初）（H18 修正）VS 実績の差異分析

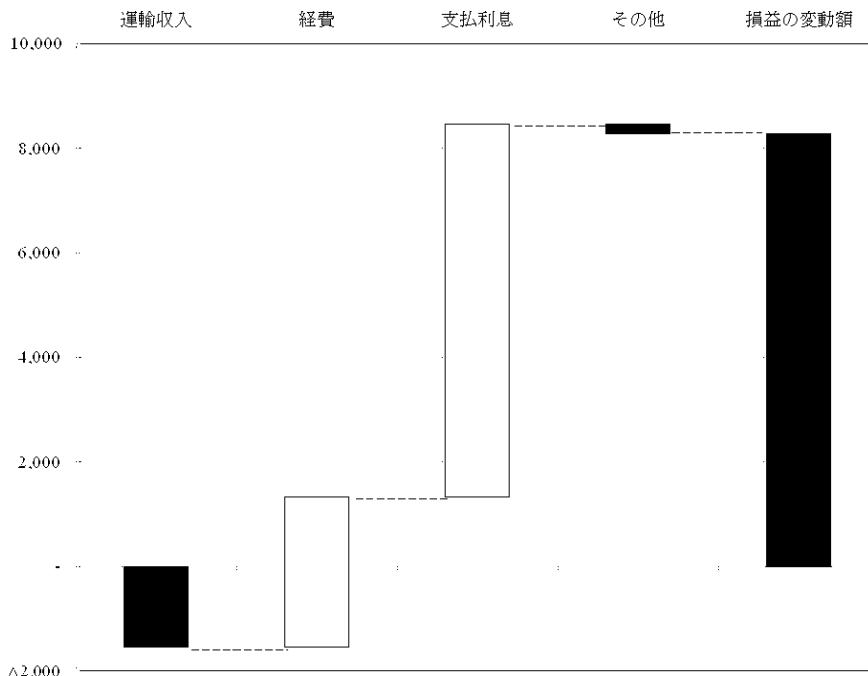
(単位：百万円)

①②③各地下鉄健全化計画の経常損益	△ 112,271
差異原因	
運輸収入	△ 1,552
経費	2,877
支払利息	7,147
その他	△ 193
差異原因 計	8,281
④実績	△ 103,990

(出所：市交提供資料より監査人作成)

【図 7.3.1 の 6】

(単位：百万円)



(出所：市交提供資料より監査人作成)

また、ルネッサンスプランと実績を比較しても、その差異は下記のとおりとなり、結局のところ運輸収入と支払利息が主要なファクターであることが明瞭である。このことを要約したものが【表 7.3.1 の 7】とそれを可視化した【図 7.3.1 の 7】である。

【表 7.3.1 の 7】ルネッサンスプラン VS 実績の差異分析

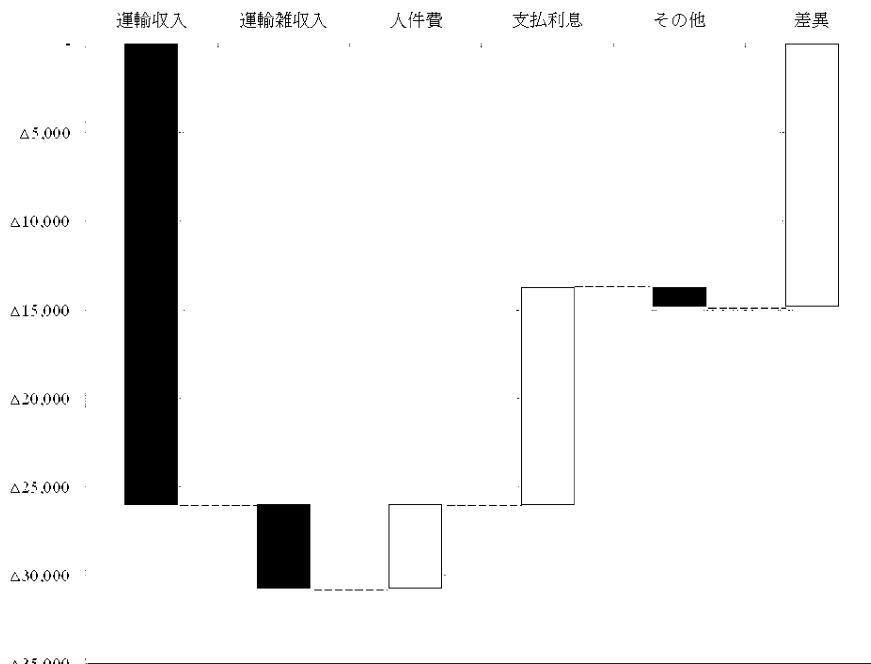
(単位：百万円)

①ルネッサンスプランの経常損益（計画）	△ 89,188
差異原因	
運輸収入	△ 26,027
運輸雑収入	△ 4,702
経費	4,721
支払利息	12,238
その他	△ 1,034
差異原因 計	△ 14,802
④実績	△ 103,990

(出所：市交提供資料より監査人作成)

【図 7.3.1 の 7】

(単位：百万円)



(出所：市交提供資料より監査人作成)

ここまで分析で分かるとおり、地下鉄をめぐる各種の健全化計画において常にマイナスに働いてきたのが運輸収入であり、常にプラスに働いてきたのが支払利息である。これは、地下鉄健全化計画案（骨子）を検証するにあたって極めて重要なポイントとなる。

そこで、運輸収入と支払利息について、長期収支計画と実績がどのような理由で乖離してきたかのより詳細な分析を行う。また、単年度では重要性が認められなかったものの累計額においては重要性が認められる運輸雑収入、人件費、そして経費についても分析を行うこととする。

### 7.3.2. 運輸収入の分析（乗客数）

ルネッサンスプランにおいて策定された運輸収入計画は、二度にわたって大幅に下方修正されたうえ、実績値はさらにそれを下回ったことは既述のとおりであるが、今一度、運輸収入の推移状況を確認する。

【表 7.3.2】運輸収入 各計画 VS 実績

運輸収入の推移

(単位：百万円)

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
①ルネッサンスプラン	18,772	21,782	25,730	25,692	26,537	29,453	-	-	-	-	-
②健全化計画(H16 当初)	-	19,401	20,735	22,160	23,770	26,900	26,900	28,245	28,221	28,197	28,173
③健全化計画(H18 修正)	-	-	-	20,965	21,164	22,454	23,759	26,257	27,554	27,531	27,507
④実 績	19,105	19,112	19,808	20,865	21,234	21,816	-	-	-	-	-

運輸収入の各計画間乖離

(単位：百万円)

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
②H16 - ①ルネ	-	△ 2,381	△ 4,995	△ 3,532	△ 2,767	△ 2,553	-	-	-	-	-
③H18 - ②H16	-	-	-	△ 1,195	△ 2,606	△ 4,446	△ 3,141	△ 1,988	△ 667	△ 666	△ 666
④実績-各時点での計画	333	△ 289	△ 927	△ 100	70	△ 638	-	-	-	-	-

(出所：市交提供資料より監査人作成)

運輸収入を分析するにあたり、運輸収入を乗客数と運賃という2つの要素に分解する。そして各要素について、ルネッサンスプランでどのような施策を計画し、実行してきたのかを確認することとする。

まず、乗客数に関して、【表 7.3.2 の 2】に示す4つの柱と主な取組項目が進められた。

【表 7.3.2 の 2】沿線の活性化等によるお客様の増加策

① 輸送サービスの向上	「乗車券制度の改善」として、民営鉄道事業者との企画乗車券の設定、カード乗車券によるバス・地下鉄割引、環境定期券制度の平日への拡大、エルダーチケットの設定、ICカードの導入。その他。
② 情報提供サービスの充実	「IT 等の活用による情報発信」として、交通局ホームページの充実。その他。
③ 販売促進活動の強化	「全市的な観光客誘致活動への参画」として観光誘致施策との連携。「独自の販売促進活動の推進」として、コンベンションパスの創設。
④ 親しまれる市バス・地下鉄への取組	「イベントへの参加、実施」として市バス・地下鉄お客様感謝デーの開催。「オリジナルグッズの企画・販売」や地下鉄駅構内施設の有効利用として駅ナカビジネスの展開。

これらを具体的な第1次アクションプログラム、第2次アクションプログラムに落とし込んで実施した。

しかし、こうした施策によって増客は見込めるのだろうか。ルネッサンスプランによれば、これらの施策により平成16年度には前年比+38,000人/日の増客、平成17年度には前年比+28,000人/日、平成20年度には前年比+38,000人/日の増客を見込むというのである（ただし、六地蔵及び太秦天神川への延伸効果を含む）。

ここで、乗客数に関する施策の評価には技術的な課題があり、増客策の成果測定は極めて困難なことを指摘しておきたい。例えば、ICカードを導入したことによって、どれだけ乗客数が増えたのか、あるいは減ったのか、その効果を測定することは現実的には不可能である。このため、ここでは、乗客数が全体としてどのように推移したかを検証することとする。

【表7.3.2の3】乗客数の各計画VS実績

乗客数（全体）(単位：千人/日)

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
①ルネッサンスプラン	307	345	373	372	385	423	-	-	-	-	-
②健全化計画(H16当初)	-	315	335	335	348	389	389	389	389	388	388
③健全化計画(H18修正)	-	-	-	316	319	337	355	372	389	388	388
④実 績	311	311	315	316	319	328	-	-	-	-	-

乗客数（全体）の増減

（単位：千人/日）

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
②H16-①ルネ	-	△30 A	△38 A	△37 A	△37 A	△34 A	-	-	-	-	-
③H18-②H16	-	-	-	△19 B	△29 B	△52 B	△34	△17	-	-	-
④実績-各時点での計画	4	△4	△20	△0	△0	△9	-	-	-	-	-

（出所：市交提供資料より監査人作成）

【表7.3.2の3】から、ルネッサンスプランの初年度（平成15年度）を除き、全ての年度で、次のような展開となっており、大幅な計画未達になっていることがわかる。

ルネッサンスプラン>地下鉄健全化計画（H16 当初）>地下鉄健全化計画（H18 修正後）>実績

これにはもちろん、六地蔵及び太秦天神川への延伸効果<sup>1</sup>を含んでいる。この結果からは、ルネッサンスプランは初年度の平成15年度だけは現実的に見込まれる乗客数を計画値として計画達成を目指み、以降の年度は延伸効果に過大な期待を込めて非現実的な乗客人員を予測して計画に反映していたと言え得る。市交が策定する健全化計画は、いずれもこうした傾向がないとはいえない。すなわち、計画策定年度の近い将来については、予測数値を保守的に見積もることで計画の実現可能性を謳いつつ、逆に遠い将来については極めて楽観的な数値を織り込むことで明るい未来を描くのである。これは、直近の地下鉄健全化計画案（骨子）においても同様の傾向を見て取ることができる。

次に、ルネッサンスプランにおける烏丸線と東西線の路線別の計画乗客数と実際乗客数をさらに詳細に比較してみたい。

【表7.3.2の4】烏丸線・東西線別 乗客数の各計画 VS 実績

乗客数（烏丸線のみ（渡り含む）） (単位：千人/日)

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20
①ルネッサンスプラン	227	234	230	230	229	229
④実 績	230	228	228	229	230	231
④ - ①	3	△6	△2	△1	0	2

乗客数（東西線のみ（渡り含む）） (単位：千人/日)

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20
①ルネッサンスプラン	119	131	164	163	178	222
④実 績	119	122	128	128	130	144
④ - ①	△0	△10	△36	△36	△47	△78

(出所：市交提供資料より監査人作成)

1 平成20年度において、六地蔵駅、石田駅からの乗客数は合計9,002人/日、太秦天神川駅、西大路御池駅からの乗客数は合計9,026人/日である。

このようにしてみると、烏丸線はルネッサンスプランの計画と実績がほぼ同じ水準にあることがわかる。逆に、東西線については、大幅な計画未達であることも分かる。つまり、乗客数の計画未達原因は、東西線にあることは明白である。

さらに、東西線の実際の乗客数の推移に注目してみよう。ルネッサンスプランが施行される 1 年前の平成 14 年度における 1 日当たり東西線乗客数は 118,531 人/日である。それ以降の 1 日当たり乗客数の推移は、【表 7.3.2 の 5】のとおりである。

【表 7.3.2 の 5】東西線の乗客数推移（渡り含む）

(単位：人/日)

H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
118,531	118,752	121,615	127,661	127,792	130,475	144,177

(出所：市交提供資料より監査人作成)

【表 7.3.2 の 5】からは乗客数が順調に推移しているように思われる。しかし、平成 16 年度に醍醐～六地蔵間が延伸開業し、平成 19 年度には二条～太秦天神川間が延伸開業していることから、これらの延伸効果によって乗客数が増加するのは当然である。

このため、乗客数の増減を分析するためには、増減要因として、①地下鉄の延伸に伴う新駅からの増客効果（単純に駅数が増加することにより、新駅からの乗客数が増えるという増客効果）、②延伸による利便性向上に起因する既存駅からの増客効果、③市交による施策の効果、等に分解して考えなければならない。

そこで、①の新駅からの増客効果を除外して、「②既存駅からの増客効果+③市交による施策の効果」を把握するために、六地蔵、石田、西大路御池、太秦天神川の各駅からの乗客数を除き、さらに、東西線そのものの乗客数推移を分析するために、烏丸御池からの乗り換え乗客数も除いて、1 日当たりの乗客数の推移を試算してみた。その結果を【表 7.3.2 の 6】に示す。

【表 7.3.2 の 6】東西線の乗客数（渡り除く）

(単位：人/日)

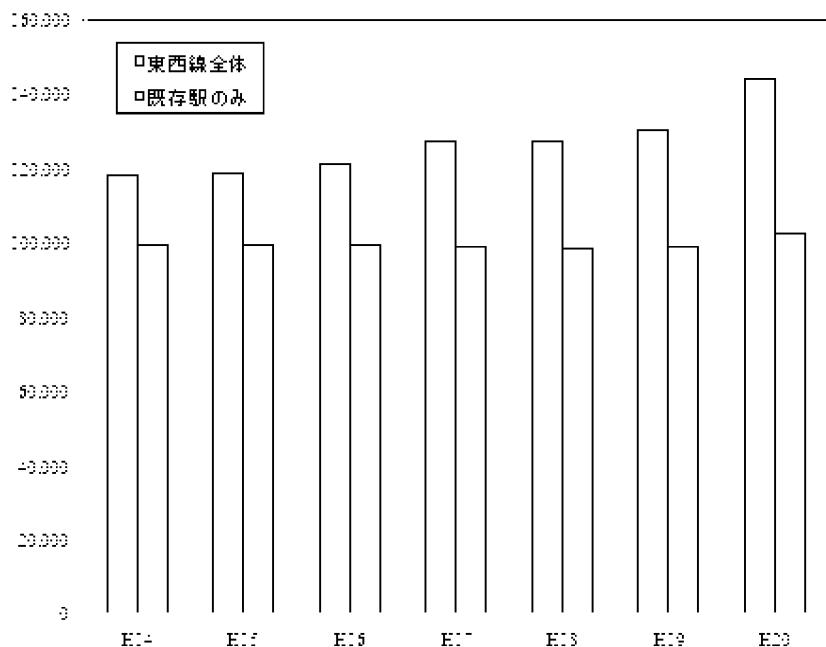
H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
99,519	99,742	99,538	98,998	98,512	99,356	102,480

(出所：市交提供資料より監査人作成)

また、【表 7.3.2 の 6】を可視化したものが、【図 7.3.2 の 6】のグラフである。

【図 7.3.2 の 6】

(単位：人/日)



(出所：市交提供資料より監査人作成)

【表 7.3.2 の 6】に見る乗客数推移は、延伸による増客効果のうち 2 つめ（既存駅からの増客）の効果と、ルネッサンスプランで立案された施策の効果が集約されたものであると考えることができる。結果として、東西線における既存駅からの乗客数は一進一退しながら、僅かにしか増えていないことが分かる。

平成 14 年度の 99,519 人/日に対して平成 20 年度は 102,480 人/日であるから、2,961 人/日 (3.0%) の増加である。【表 7.3.2 の 2】に示されるような増客のための懸命の取り組み、そして二度の延伸による既存駅からの増客効果をもってしても、6 年間でたった 2,961 人/日の増客しか果たせていないのが現実である。しかも金額ベースに換算した運輸収入に与える影響は、約 0.9% の增收効果にしか過ぎない。地下鉄健全化計画案（骨子）に掲げられている乗客数 50,000 人/日増という目標が、いかに高いハードルであり実現困難な目標であるかは火を見るよりも明らかである。

もちろん、市交も手を拱いているわけではなく、各種の増客対策に取り組んでいる

ことを否定はしない。それらの努力がなければ乗客数の落ち込みに歯止めがかけられなかつたという意味では奏功している施策も少なくはないと思料する。しかし、分析結果に裏付けされた厳しい状況を直視して相応の危機感と緊張感のもとに次なる一手を繰り出していかなければ、窮境からの脱却は容易ではない。

### 7.3.3 健全化計画における需要予測の下方修正

これまでの健全化計画において、どのような理由で需要予測が繰り返し下方修正されたかを分析し、問題点の抽出に努めることとする。

まず、ルネッサンスプランにおける需要予測は、太秦天神川延伸のための許可申請時に使用した「京都市高速鉄道東西線西伸に伴う費用対効果分析等業務成果報告書」(平成 12 年 3 月 外部コンサルタント B 社) における需要予測をベースとしている。

この報告書によれば、二条～太秦天神川が延伸開業する平成 20 年度において、東西線の乗客数は 236,858 人/日（渡り含む）になるという。ただし、ルネッサンスプランではこれを約 15,000 ～ 16,000 人/日、下方修正する需要予測としている。結果として、東西線において 221,858 人/日、地下鉄全線において 423,465 人/日という需要予測になっている。

ところが、その翌年には、健全化出資を受けるための地下鉄健全化計画（H16 当初）を作成するに当たり、需要予測を見直した。すなわち、平成 12 年のパーソントリップ調査等、最新のデータに基づき需要予測を行うため、新たに平成 15 年 12 月に外部コンサルタント B 社が作成した「京都市高速鉄道東西線延伸に伴う需要予測業務報告書」に依拠して需要予測を見直したのである。この報告書の特徴は、①太秦天神川以西について都市計画道路を通じて駅に集客することを織り込んで駅勢圏を設定していること、②南部高度集積地区整備事業等による相当数の常住人口と従業人口の増加を見込んでいること等である。そして、二条～太秦天神川が延伸開業する平成 19 年度における東西線乗客数を 192,514 人/日へと 44,344 人/日、下方修正している。また、地下鉄全線においても 388,965 人/日へと 34,500 人/日、下方修正している。この下方修正の要因としては、人口減少、就業人口の減少、自動車保有台数の増加等とされている。

結果的に地下鉄全体で見ると、ルネッサンスプランから地下鉄健全化計画（H16 当初）へと乗客数が下方修正されている（【表 7.3.2 の 3】の増減 A の部分）。

次に、その 2 年後の平成 18 年 5 月には、再度需要予測を見直すための調査を実施している（外部コンサルタント B 社が作成した「京都市高速鉄道需要等検討業務委託報告書」）。

この報告書によれば、二条～太秦天神川が開業する平成 20 年において開業効果が定着した時点で、東西線乗客数を 154,575 人/日に 37,939 人/日、下方修正している。また、地下鉄全線において 331,835 人/日へと 57,130 人/日、下方修正している。この下方修正の要因について同報告書によれば、次のとおりである。

【表 7.3.3】需要予測下方修正の要因

主な下方修正理由		修正数
①	職員乗車証の廃止、敬老乗車証の交付方法の見直しによる分	△ 8,000 人/日
②	都市計画道路未整備（駅勢圏の見直し）による分	△ 7,400 人/日
③	開発計画の見直しによる分	△ 12,700 人/日
④	民鉄の乗客数減少及び他線利便性向上による分	△ 16,600 人/日
⑤	交通手段の未転換による分	△ 12,400 人/日
	合 計	△ 57,100 人/日

①職員乗車証の廃止、敬老乗車証の交付方法の見直しについて、職員乗車証とは京都市職員に交付されていた無料乗車証である。これを廃止したことにより、無料ならば地下鉄を利用するが有料ならば他の交通手段を利用するという京都市職員が地下鉄を利用しなくなつたことにより、乗客数が減少したのである。また、敬老乗車証についても交付方法を見直したことで、乗客数が減ったと考えられている。

②都市計画道路未整備については、太秦天神川駅および西大路御池駅へ都市計画道路を通じて駅に集客することを見込んで駅勢圏を設定していたが、実際には都市計画道路の整備が進まなかつたことによる減少である。

③開発計画の見直しについては、現在事業中であるものや、具体的な計画があり実

施可能性の高いもののみを抽出して需要予測をし直したことによる減少である。主な見直しプロジェクトとして南部高度集積地区整備事業が挙げられる。これは通称「らくなん進都」と呼ばれ、京都駅の南側に位置し、京都市南部を南北に貫く幹線道路である油小路通沿道を中心とする地域であり、南北約 6km、面積約 607ha の広大な敷地である。平成 32 年度における常住人口 35,471 人、従業人口 106,292 人を見込んでいたが、今回の見直しにより常住人口 26,816 人、従業人口 55,121 人へと△ 59,826 人の下方修正を行っている。

もうひとつ、水垂地区における基盤整備構想が挙げられる。これは、昭和 50 年度から焼却残灰や不燃ゴミの埋立処分を行ってきた伏見区淀の水垂埋立処分地の跡地利用計画である。京都市伏見区の南西端にあり、長岡京市や向日市、大山崎町、久御山町との市域近くに位置する。ここについては当初平成 32 年度において常住人口 233 人、従業人口 12,118 人を見込んでいたが、現在は運動公園化する構想があることから、常住人口 250 人のみを見込む△ 12,101 人の下方修正を行っている。

④鉄道の乗客数減少については、【表 7.3.3 の 2】に示すとおり、民鉄各社も年々乗客数が減少しており、その影響で地下鉄への需要も減少しているということである。また他線利便性向上については、例えば六地蔵での乗り継ぎ旅客の転移が進んでいない等の影響である。

【表 7.3.3 の 2】民鉄の乗客数推移

(単位：千人/年)

	18 年度	19 年度	20 年度
京阪電気鉄道㈱	291,712	289,817	289,893
近畿日本鉄道㈱	611,865	605,836	593,879

(出所：有価証券報告書)

⑤交通手段の未転換については、自動車等から地下鉄への交通手段の転換が想定通りには進まなかつたことである。

以上のような要因により、乗客数の増加は大幅な未達成に終わったとされる。結果的に地下鉄全体で見ると、地下鉄健全化計画（H16 当初）から地下鉄健全化計画（H18 修正）へと乗客数が下方修正されている（【表 7.3.2 の 3】の増減 B の部分）。

ところが、ここで従来の市交とは異なる方針で需要予測が行われている。従来の市交の需要予測は、原則として外部のコンサルタントによる需要予測をそのまま採用するか、例外的にコンサルタントによる需要予測よりも少なめに見積もった数値を採用していた。しかし、この地下鉄健全化計画（H18 修正）においては、外部のコンサルタントの需要予測が 326 千人/日（平成 32 年度）であるにもかかわらず、市交は 388 千人/日と 62 千人/日の上乗せした需要予測を行っているのである。しかも、その 62 千人/日の上乗せに関する根拠は十分に検討されたとはいえない。そして、この根拠の乏しい 388 千人/日という数値に基づいて地下鉄健全化計画（H18 修正）が作成されたのである。これは、後で述べる地下鉄健全化計画案（骨子）においても同様である。

もはや、地下鉄健全化計画案（骨子）において掲げられている 382 千人/日という目標は、コンサルタントの需要予測の裏付けもなく、後で述べる実現可能性が不確かな希望的観測による数値となっているのである。

このように、過去の乗客数予測がどのように修正されてきたかを検証してみると一つの共通点が浮き彫りになる。それは、乗客数予測は、現状の人口等をベースにした予測数部分と、将来の都市開発等により増客が見込まれる希望的観測数部分とに分けられ、後者部分が健全化計画の体裁を取り繕うための調整弁として使われてきたのである。これは、地下鉄健全化計画案（骨子）においても同様である。この調整弁の活用により、地下鉄事業が窮境に陥っている状況はベールに隠され、問題は先送りされてきたのである。

### 7.3.4 運輸収入分析（運賃）

ルネッサンスプランにおいて「平成 16 年度から 5 年毎に 12%の割合で運賃改定を行う」という計画が立てられた。仮に初乗り料金がこのペースで上昇すると【表 7.3.4】のとおりとなる。

【表 7.3.4】運賃改定スケジュール①

H15	H16	H21	H26	H31	H36	H41	H46	H48
200 円	224 円	250 円	280 円	314 円	352 円	394 円	442 円	不良債務解消

(出所：監査人作成)

平成 21 年度において、初乗り料金が 250 円となり、不良債務を解消する予定の平成 48 年度には初乗り料金は 442 円となる。将来の物価変動次第ではあるが、現時点においては、極めて非現実的な計画である。

実際、この運賃改定計画は現実化しないまま、翌年の地下鉄健全化計画（H16 当初）において「平成 17 年度に 10%の運賃改定を行い、以後 5 年毎に 5%の割合で運賃改定を行う」ことに変更された。これについても、仮に初乗り料金がこのペースで上昇すると【表 7.3.4 の 2】の結果が得られる。

【表 7.3.4 の 2】運賃改定スケジュール②

H15	H17	H22	H27	H32	H37	H42	H47	H52	H57	H62	H65
200 円	220 円	231 円	242 円	254 円	267 円	280 円	294 円	310 円	325 円	341 円	不良債務解消

(出所：監査人作成)

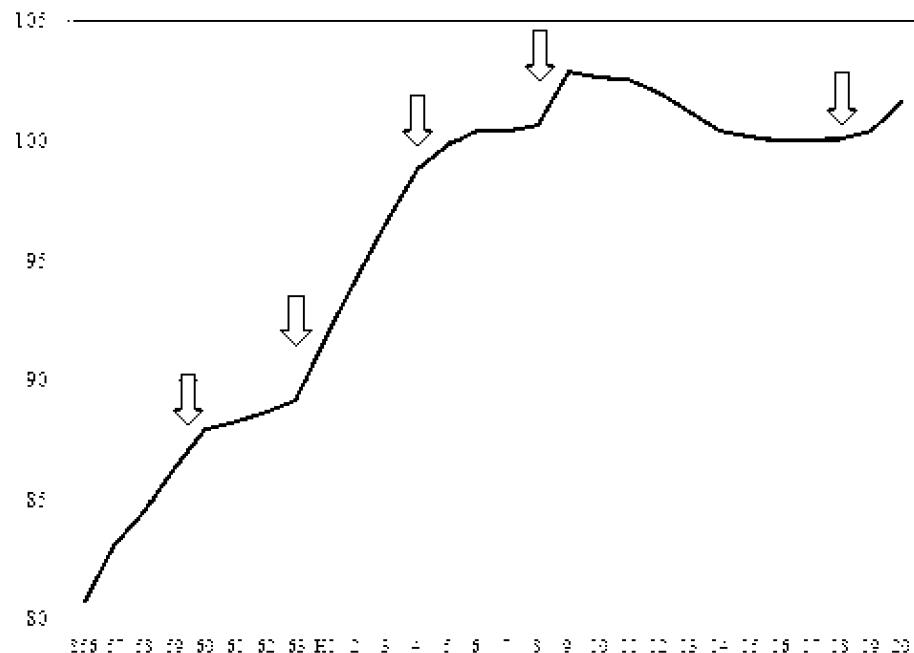
これについても将来の物価変動次第ではあるが、消費者物価指数がマイナスである現時点においては、極めて非現実的な計画と言わざるを得ない。

そして、実際に平成 17 年度に運賃改定が行われたが、その改定率は 7%程度にとどまり、目標には届いていない。運賃改定が当初予定の平成 16 年度から平成 17 年度に遅れたうえ、改定率も当初予定の 12%から 10%へ減額されたうえ、最終的には 7%程度にとどまった理由は、利用者への配慮（運賃上昇による客数への影響を考慮）と、健全化出資を受けられるようになったことで資金繰りに余裕ができたためであるとされる。

当初の計画のとおり運賃改定を行えない理由は大きく 3 つ挙げられる。1 つは、これだけ景気が悪化し、消費者物価指数が下落するデフレという経済環境において、運賃改定はとても市民の理解を得られるものではないこと。もう 1 つは、京都市以外の公営地下鉄において、過去長期間にわたり運賃改定が行われておらず、直近の運賃改定は、平成 18 年 1 月の京都市による運賃改定であることと、その後において他のどの公営・民営地下鉄も値上げしていないにも関わらず、京都市が早くも運賃改定することが市民の理解を得られないこと、である。さらに、市バス料金が 220 円であることとのバランスも考慮しなければならない。これ以上、地下鉄の運賃を値上げすると、バス料金と地下鉄の初乗り料金の逆転が起こる。しかも、バスは京都市内においては 220 円均一であるのに対し、地下鉄は乗車区間に応じて運賃が上昇していく。このため、地下鉄の運賃改定によって乗客が市バスへ流出することが避けられなくなると予想される。要約すると、運賃改定を行えない背景には、①デフレという経済環境、②他の公営地下鉄が運賃改定を行っていないこと、③市バスへの乗客流出、である。

地下鉄の運賃改定と過去の消費者物価指数の推移を見てみると【図 7.3.4】のようになる。

【図 7.3.4】消費者物価指数（生鮮食品を除く総合）（出所：総務省統計局）

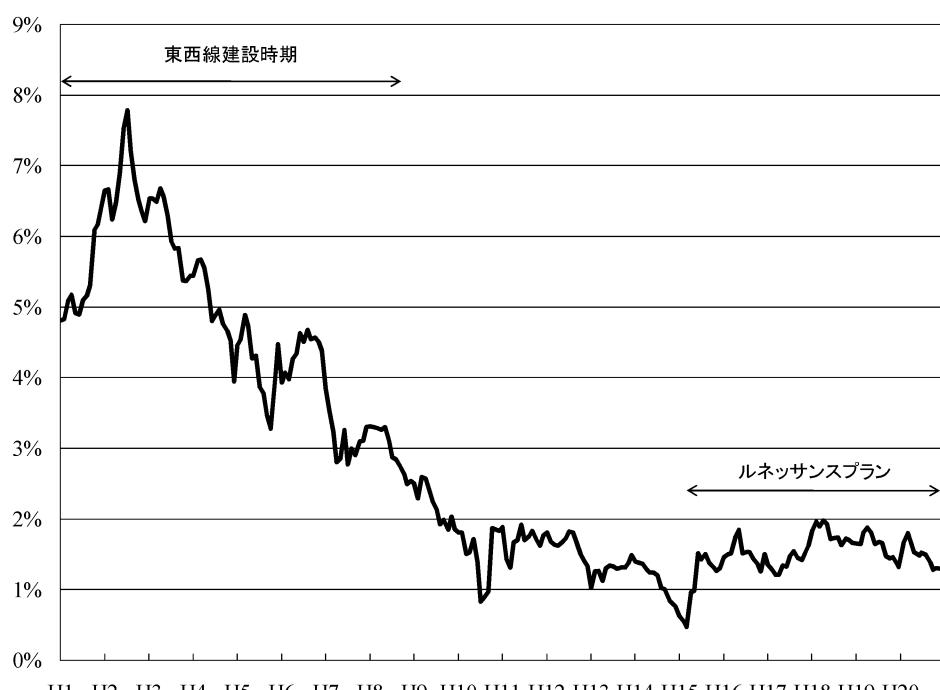


消費者物価が上昇していた昭和 50 年代～平成 8 年頃までは頻繁に運賃を改定することも可能であった。しかし、その後の経済状況を見れば、消費者物価指数は停滞し、運賃改定がこのような社会情勢の中で極めて困難であることが、改めて浮き彫りになる。もしも、消費者物価指数が上向いたとしても、そのときは金利が上昇するはずであり、運賃改定による収入増加は、金利上昇による支払利息増加に相当程度減殺されるという懸念も払拭できない。この点については、後述する。

### 7.3.5 支払利息の分析

東西線建設時は、長期金利の高騰時期であった。そして、この時期に発行した企業債の金利負担が今なお重くのしかかっているのも事実である。ところがルネッサンスプランの時期にかけて、長期金利は 1%台で推移した。このときに高金利債の償還期限が到来し、高金利債が減少したことと、公的資金補償金免除線上償還制度の活用により支払利息が減少したのである。

【図 7.3.5】長期金利の推移（国債 10 年物利回り）



(出所：財務省国債関係諸資料より監査人作成)

ここで、公的資金補償金免除繰上償還制度とは、国において創設された制度であり、金利 5%以上の高金利建設企業債の借換えを平成 19 年度から平成 21 年度に限り認めたものである。従来、建設企業債を繰上償還する際には、それにより節約される金利額について、補償金として債権者に支払わなければならないルールがあった。そのため、高金利建設企業債を借換えすることができず、地下鉄事業に重い金利負担がのしかかっていたのである。

ところが、平成 19 年度から平成 21 年度の期間内に、これら高金利建設企業債（金利 5%以上）を繰上償還した場合には補償金が免除されるという当該制度ができたため、交通局はこれを活用して高金利債の借換えを一斉に進めたのである。その結果として、当初計画に比べて支払利息を大きく削減することができた。

過大に見積もられた需要予測によって建設が進められた東西線の問題が僅かながらでも緩和されたのは、この金利の低下による支払利息軽減に助けられたからである。景気低迷とデフレの進行が、長期金利を下げ、結果的に市交はその恩恵を受けた形になる。景気低迷によって所期の目的である運賃改定は果たせなかつたが、それを補つてあまりある金利低下による支払利息減少というメリットを享受できたことは市交にとって福音であったと言うべきであろう。

### 7.3.6 運輸雑収入分析

運輸雑収入については下記のとおり推移している。

【表 7.3.6】運輸雑収入 各計画 VS 実績（単位：百万円）

#### 運輸雑収入

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
①ルネッサンスプラン	1,060	1,873	2,213	2,210	2,282	2,533	-	-	-	-	-
②健全化計画(H16 当初)	-	1,042	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103	1,103
③健全化計画(H18 修正)	-	-	-	1,212	1,212	1,290	1,290	1,290	1,290	1,290	1,290
④実 績	1,134	1,105	1,210	1,290	1,350	1,381	-	-	-	-	-

### 運輸雑収入の増減

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
②ルネー① H16	-	△ 831 A	△ 1,110 A	△ 1,107 A	△ 1,179 A	△ 1,430 A	-	-	-	-	-
③H18 -② H16	-	-	-	109 B	109 B	187 B	187 B	187 B	187 B	187 B	187 B
④実績-各時点での計画	74	63	107 B	78 B	138 B	91 B	-	-	-	-	-

(出所：市交提供資料より、監査人作成)

ルネッサンスプランから地下鉄健全化計画（H16 当初）へ大幅な減額がなされている（差異 A の部分）。ルネッサンスプランでは、運輸収入の 8.6%を計画に計上していた。この 8.6%は過去の一定期間の運輸雑収入と運輸収入の比率である。しかし、運輸収入が計画を大幅に下回るとともに、増客が必ずしも運輸雑収入の増加につながらないことから、運輸雑収入を定額に設定した。このため、運輸雑収入の大幅な下方修正が行われている。その後は、広告の増加や駅ナカビジネスの展開で、僅かながら上方修正がなされており、実績はさらにそれを上回っている（差異 B の部分）。

### 7.3.7 補助金の分析

補助金については、下記のとおり推移している。

【表 7.3.7】運輸雑収入 各計画 VS 実績 (単位：百万円)

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
①ルネッサンスプラン	2,913	2,826	2,725	2,697	2,733	2,772	-	-	-	-	-
②健全化計画(H16 当初)	-	2,733	2,733	2,495	2,562	2,628	2,692	2,761	2,835	2,904	2,984
③健全化計画(H18 修正)	-	-	-	2,908	2,892	2,898	2,842	2,761	2,835	2,904	2,984
④実 績	2,941	2,724	2,753	2,891	2,820	2,790	-	-	-	-	-

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
②ルネー① H16	-	△ 93	8	△ 202	△ 171	△ 144	-	-	-	-	-
③H18 -② H16	-	-	-	413 A	330 A	270 A	150 A	-	-	-	-
④実績-各時点での計画	28	△ 9	20	△ 17	△ 72	△ 108	-	-	-	-	-

(出所：市交提供資料より監査人作成)

地下鉄健全化計画（H16 当初）から地下鉄健全化計画（H18 修正）へと補助金の計画が上方修正されているが、これは京都市一般会計からの地下鉄利用者負担緩和支援補助金による増収を見込んだことによる差異である（差異 A の部分）。この地下鉄利用者負担緩和支援補助金については、受益者負担の原則に反するという問題がある。すなわち、地下鉄事業は自ら乗車を希望する特定の住民に対して運輸サービスを提供する事業であることから、一般会計とは別に特別会計を設けて受益と負担の関係を明確にしているにもかかわらず、一般会計からの支援はこうした関係を曖昧にしかねないからである。とはいっても、地下鉄によって京都市が活性化することで、地下鉄を利用しない住民も少なからず地下鉄の恩恵を受けることから、総務省は「地方公営企業繰出金について（通知）」により一般会計から特別会計への繰り出しを一定の範囲内で認めている。したがって、この通知に定められた範囲の繰出金は適正であり、それを超える繰出金が問題とされることになる。

ところが、地下鉄利用者負担緩和支援補助金はこの「地方公営企業繰出金について（通知）」で示される範囲を超えた一般会計から特別会計への繰り出しであり、受益者負担の原則を逸脱している懸念が払拭できない。地下鉄利用者負担緩和支援補助金がこのような問題を孕んでいることをここで指摘しておきたい。

#### 7.3.8 人件費の分析

ここでは、ルネッサンスプランにおいて掲げられた人件費削減策の実施状況をそれぞれ評価する。

人件費に関する施策としては、次頁の【表 7.3.8】に掲げる内容が示されている。

【表 7.3.8】人件費に関する施策の一覧

①	平成 15 年度の 1 年間、給料、調整手当、期末手当について 3%以上の減額。
②	健全化期間中、管理職手当を職制に応じて 60%から 100%減額。
③	早朝深夜乗務手当、精勤手当等の廃止。
④	隔日勤務手当、仮泊手当、中休仕業勤務手当について単価の引き下げ。
⑤	ノルマアップによる休日勤務手当の解消。
⑥	ノルマアップによる超過勤務手当の解消。
⑦	平成 15 年 4 月 1 日付けで、非常勤嘱託員の報酬月額を一律 5%引き下げ。
⑧	職員数の減少。

これらの施策の実施状況について、以下検討していく。

まず、①の「平成 15 年度の 1 年間、給料、調整手当、期末手当について 3%以上の減額」についてである。市交の人件費は、基本的に京都市の給与テーブルを元に、これを交通局用に京都市交通局職員給与規程として管理者が別途作成したものとなっている。これに、交通局特有の項目である特殊勤務手当を追加したものが、実際の給与テーブルとなる。ルネッサンスプランを受けて、京都市交通局管理規程 5-10 「京都市交通局職員の給与の特例に関する規程」において、平成 15 年 4 月 1 日から平成 16 年 3 月 31 日までの間、給料、調整手当、期末手当をそれぞれ減額することが定められた。具体的には、給料、調整手当、期末手当の各々について、給与規程第 3 条第 1 項第 1 号又は第 2 号の給料表の適用を受ける職員で職務の級が 8 級以上である者（局長又はこれに準ずる者、部長又はこれに準ずる者、課長若しくは担当課長又はこれに準ずる者）は 5%の減額、同 6 級又は 7 級である者（課長補佐又はこれに準ずる者、係長又はこれに準ずる者）は 4%の減額、それ以外の者は 3%の減額とされた。

これによって給料等は【表 7.3.8】に示すように推移した。

【表 7.3.8】 給料 3%カットの効果

(単位：百万円)

	① H14	② H15	②-①	(②-①)/①
給 料	2,244	2,177	△ 67	△ 3.0%
調整手当	238	233	△ 5	△ 2.2%
期末手当	1,056	987	△ 69	△ 6.5%
小計	3,538	3,396	△ 142	△ 4.0%

(出所：市交提供資料より監査人作成)

この施策により給料、調整手当、期末手当の合計額は 142 百万円減少し、比率にして約 4%の削減が達成された。目標が 3%以上の削減であるから、これを 1%超過して達成したことになる。

次に、②の「平成 15 年度から平成 20 年度までの健全化期間中、管理職手当を職制に応じて 60%から 100%減額」についてである。ルネッサンスプランを受けて、京都市交通局管理規程 5-10「京都市交通局職員の給与の特例に関する規程」において、平成 15 年 4 月 1 日から平成 21 年 3 月 31 日までの間、管理職手当を減額することが定められた。具体的には、給与規程第 4 条第 1 項第 1 号又は第 2 号の給料表の適用を受ける職員で職務の級が 10 級である者（局長又はこれに準ずる者）は 90%の減額、同 9 級である者（部長又はこれに準ずる者）は 80%の減額、同 8 級（課長若しくは担当課長又はこれに準ずる者）は 70%の減額、同 6 級又は 7 級である者（課長補佐又はこれに準ずる者、係長又はこれに準ずる者）は 60%の減額とされた。

この結果、管理職手当は【表 7.3.8 の 2】に示すように推移した。

【表 7.3.8 の 2】管理職手当カットの効果 (単位：百万円)

H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
42	27	27	29	27	42	47

(出所：市交提供資料より、監査人作成)

平成 14 年度を基準とすると、6 年間の累計で 54 百万円のコスト削減効果があつたことになる。ところが、【表 7.3.8 の 2】を見ると平成 19 年度には平成 14 年度とほぼ同水準にまで管理職手当が増加している。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%減額に変更したのである。これは、ルネッサンスプランに計画された、平成 15 年度から平成 20 年度までの管理職手当 60%～100%減額に反する措置である。

市交によれば、それには二つの理由があるとのことである。ひとつは、バス事業の業況が良くなってきたことである。しかし、ひとりバス事業について不良債務解消のメドが立ったとしても、市交は膨大な債務に困窮する地下鉄事業を併営しているわけ

であるから、業況の好転を減額解除の理由にするのであれば、地下鉄事業の好転も条件に加えなければ市民に対する説明責任は果たせないはずである。しかし、地下鉄事業の不良債務が膨張し、その解消に光明が見出せない中、バス事業が少しばかり好転したことをもって市民に対するコミットメントを反故にするというのは、市交の危機感と緊張感の欠如を物語っていると言つてよい。

さらに管理職手当の減額幅を縮小したもう一つの理由は、市長部局における係長級には管理職手当が付かず給与減額がなされないのでに対し、市交の係長級は管理職手当がつくことから給与減額の対象となる。その結果、市長部局から市交へ異動した職員にとって不利になるとすることで、この不公平感を解消するために管理職手当を支給することにしたとのことである。そもそも、市交職員の採用は市長部局において一括して行われており、市長部局と交通局間での人事交流も活発に行われているが、給与のベースも一時的な給与カットを除けば同じベースでの取扱いのはずである。同じ京都市に採用されながら、配属先が市長部局か公営企業かによって給与体系が異なるというのもさることながら、市長部局において管理職手当が支給されない係長が市交に異動になれば管理職手当の受給対象になり、その一部が減額されたからといって、それに対する不公平感が惹起するなどというのは、およそ市民の理解を得られる話ではない。もっとも、地下鉄事業の経営健全化が必要になった決定的な原因是、東西線建設という結論ありきで事業を推進した首長、議会そして市交の三者による意思決定の誤りに求められるべきところ、その責任を市交職員にだけ押しつけて給与水準に格差を生じさせるというのも考えてみれば不合理な話である。したがって、ルネッサンスプランを反故にしたことについて、市交の責任が免除されるわけではないが、市交の窮境を解決するための給与カットは京都市全体として取り組むべき課題であることを強く指摘しておきたい。

次に、③の「早朝深夜乗務手当、精勤手当等の廃止」についてである。ルネッサンスプランを受けて、早朝深夜乗務手当、精勤手当が廃止された。平成 14 年度の早朝深夜乗務手当が 8 百万円、平成 15 年度はゼロ。平成 14 年度の精勤手当が 25 百万円、平成 15 年度はゼロであるから、その費用削減効果は合計で 33 百万円/年となっている。

【表 7.3.8 の 3】早朝深夜乗務手当、精勤手当等の廃止の効果 (単位：百万円)

	① H14	② H15	②-①
早朝深夜乗務手当	8	0	△ 8
精 勤 手 当	25	0	△ 25
小 計	33	0	△ 33

(出所：市交提供資料より監査人作成)

次に、④の「隔日勤務手当、仮泊手当、中休仕業勤務手当について単価の引き下げ」についてであるが、隔日勤務手当・仮泊手当が、1回 1,200 円から 1回 600 円に減額された。また、中休仕業勤務手当は、73 円/10 分から 45 円/10 分へと減額された。そして、総額においても、隔日勤務手当・仮泊手当が平成 14 年度において 42 百万円、平成 15 年度は 19 百万円である。中休仕業勤務手当が平成 14 年度において 9 百万円、平成 15 年度において 5 百万円であるから、その費用削減効果は合計 26 百万円/年となっている。また、平成 15 年度から平成 20 年度の累計で 175 百万円の費用削減効果が生じた。

【表 7.3.8 の 4】 隔日勤務手当等の単価引き下げの効果 (単位：百万円)

	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
隔日勤務（仮泊）手当	42	20	19	19	18	18	19
中休仕業勤務手当	10	6	4	4	3	3	4
小 計	52	25	24	22	21	21	23

(出所：市交提供資料より監査人作成)

次に、⑤の「ノルマアップによる休日勤務手当の解消」についてである。休日勤務手当とは、駅員等の現場職員と事務方職員との就業時間が異なったことに由来する手当である。すなわち、現場職員のほうが事務方職員よりも就業時間が長かったために、その差を解消するための手段として、現場職員に対して休日勤務手当が支給されていたのである。これについては、拘束時分の改定により事務方職員のノルマアップを図ることで解消された。その結果、休日勤務手当は平成 14 年度において 74 百万円、平成 15 年度 34 百万円、平成 16 年度ゼロとなっている。平成 14 年度と平成 16 年度を比較すれば、費用削減効果は 74 百万円となっている。

【表 7.3.8 の 5】休日勤務手当の解消の効果

(単位：百万円)

	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
休日勤務手当	74	34	0	0	0	0	0

(出所：市交提供資料より監査人作成)

次に、⑥の「ノルマアップによる超過勤務手当の解消」について、ルネッサンスプランを受けて、上述のように拘束時分の延長によるノルマアップが実施された。また、超過勤務手当の上限目標が設定された。その結果、超過勤務手当は平成 14 年度において 432 百万円、平成 15 年度に 309 百万円となっており、その費用削減効果は 123 百万円である。しかし、それ以降は増加傾向である。これは、駅務等の民間委託を進め、交通局職員が減った結果、1 人当たりのノルマが増加したことによることがある。

【表 7.3.8 の 6】超過勤務手当の解消の効果

(単位：百万円)

	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
超過勤務手当	433	310	317	310	340	367	341

(出所：市交提供資料より監査人作成)

それでも、仮に平成 14 年度の超過勤務手当 433 百万円がその後 6 年間継続して発生していたとすると、6 年間累計で 612 百万円のコスト削減効果がある。

次に、⑦の「平成 15 年 4 月 1 日付で、非常勤嘱託員の報酬月額を一律 5%引き下げ」については、ルネッサンスプランを受けて、非常勤嘱託員の報酬減額が一律 5%引き下げられることとなった。このことによる人件費の削減効果額は、市交によれば、7 百万円とのことである。

次に、⑧の「職員数を下記のとおり減少させる」について、ルネッサンスプランにおいて「職員数（期首人員）については、「管理の受委託」の拡大及びノルマアップ等により」下記のとおり推移させる計画としている。なお、ルネッサンスプランにおける職員計画は、正規職員と若年嘱託乗務員の合計で構成しており、各年度とも 8 月 1 日現在を期首としている。ただし、同プランの職員計画は、東西線の 2 回の延伸（H16 六地蔵延伸、H19 太秦天神川延伸）に伴う必要人員の増加を見込んでいなかったため、

第 2 次アクションプログラム（H18.6）において、延伸に伴う必要人員の増加を反映した職員計画に修正されている。

【表 7.3.8 の 7】 職員数の推移

(単位：人)

	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21
当初計画	586	572	562	561	552	545	543
修正後計画	586	572	580	579	585	578	576
実績	573	582	582	571	569	570	551

(出所：市交提供資料より監査人作成)

平成 16 年度、平成 17 年度ともに目標を達成できていないが、全体的な傾向としては、職員数の削減は達成できていると見受けられる。このような職員数の削減が可能なのは、職員が担っていた業務を民間委託化していることによるところが大きい。

具体的には、平成 19 年度において、烏丸線の十条、くいな橋、東西線の蹴上、東山、二条城前、西大路御池、太秦天神川の駅務を民間に委託。平成 20 年度において、烏丸線の北山、五条、東西線の二条の駅務を民間に委託。平成 21 年度において、烏丸線の鞍馬口、今出川、東西線の石田、醍醐の駅務を民間に委託している。合計で 14 駅において委託が実現している。なお、駅単位で管理の受委託が可能であり、今後も委託を計画しているのは、平成 22 年度に烏丸線の丸太町、東西線の柳辻、東野。平成 23 年度に烏丸線の松ヶ崎、九条。平成 24 年度に東西線の小野、京都市役所前であり、合計で 7 駅である。

もっとも、職員数を減らしたとしても、その反面委託料が増加するのであって、その増減を含めたところで総合的に比較しなければならないが、こうした比較検討は市交においてなされていない。

### 7.3.9 経費の分析

ここでは、ルネッサンスプランにおいて掲げられた経費削減策の実施状況をそれぞれ評価する。経費に関する施策として以下の二つが掲げられているので、これらについて検討する。

【表 7.3.9】経費に関する施策

①	平成 15 年度からの 6 年間で毎年度削減額を増加させつつ、平成 20 年度には対平成 14 年度比で約 1 割となる 542 百万円を削減。
②	東西線線路使用料の見直し。

まず、①の「平成 15 年度からの 6 年間で毎年度削減額を増加させつつ、平成 20 年度には対平成 14 年度比で約 1 割となる 542 百万円の削減を行う」について、削減対象とされた営業費用は、平成 14 年度予算の各事業の営業費用から、人件費、減価償却費、除却費、線路使用料、車両使用料、動力費、駅附帯電力費、乗車券費、広告取扱手数料、IC カード利用手数料、道路占有料、全般重要部検査を除外したものである。平成 14 年度予算のうち削減対象となるのは、5,422 百万円である。平成 20 年度までにこの 10% にあたる 542 百万円を削減するという計画である。

【表 7.3.9】経費削減効果

(単位：百万円)

	H15	H16	H17	H18	H19	H20	累計
実績	5,118	4,947	4,948	4,935	4,872	4,766	29,588
削減額	304	475	474	487	550	656	2,949

(出所：市交提供資料より監査人作成)

市交の資料によれば、平成 20 年度に単年度で 656 百万円の経費削減を達成しており、累計では 2,949 百万円の経費削減を達成している。

次に②の「東西線線路使用料の見直し」についてであるが、東西線線路使用料とは、市交が京都高速鉄道に対して支払っていた線路使用料のことである。東西線の醍醐一二条間を建設する際、御陵一三条京阪間は京阪京津線が地上を走っていたため、これとの競合が問題となった。京阪京津線と地下鉄東西線を併設すると過当競争になり、また、京阪京津線が地下鉄東西線に乗り入れることは民鉄である京阪線の改良を公営

で行うことになるため不適切とされたのである。

そこで、この問題を解決するために京都市と京阪電鉄で第三セクター会社（京都高速鉄道）を設立し、そこが第三種鉄道事業者の免許を取得した上で、京都市が第二種鉄道事業者の免許を取得してその御陵一三条京阪間の列車を運行することとなった。このような経緯により市交は京都高速鉄道に対して東西線線路使用料を支払うことになったのである。この線路使用料については、【表 7.3.9 の 2】のとおりとなっている。

【表 7.3.9 の 2】東西線線路使用料の推移

(単位：百万円)

H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21 以降
6,000	5,500	5,500	5,500	5,500	5,500	5,500	0

(出所：市交提供資料より監査人作成)

平成 21 年度以降の線路使用料がゼロとなっているのは、京都高速鉄道を直営化したため、線路使用料の支払いが不要となったためである。市交の試算によれば、京都高速鉄道を買収することによる経済的なメリットは 600 億円とされている。京都高速鉄道をそのまま存続させておけば、平成 21 年度から京都高速鉄道の建設費返済が完了する平成 54 年度までにおいて累計 1,900 億円の負担が必要であるが、これを買収した場合には建設費返済の総額である 1,300 億円の負担にとどまることから、この差である約 600 億円の負担が軽減されるという計算である。その約 600 億円の内訳は、①法人税等の負担減少約 360 億円（法人税約 250 億円、事業税約 70 億円、固定資産税、住民税等約 40 億円）、②会社運営上の事務費等削減約 40 億円、③金利負担減少約 200 億円、である。このような観点から、京都高速鉄道を買収・清算することとしたのである。

以上の取り組みの経済効果をまとめると次頁の【表 7.3.9 の 3】のとおりである。

【表 7.3.9 の 3】ルネッサンスプランにおける費用削減効果のまとめ (単位: 百万円)

		単年度の効果 (H15)	累計の効果 (H15 ~ H20)
人件費	① 紙料等 3%カット	△ 142	△ 142
	② 管理職手当の減額	△ 15	△ 54
	③ 早朝深夜乗務手当等の廃止	△ 33	△ 202
	④ 隔日勤務手当等の単価引き下げ	△ 26	△ 175
	⑤ 休日勤務手当の解消	△ 40	△ 412
	⑥ 超過勤務手当の解消	△ 123	△ 612
	⑦ 非常勤嘱託員の報酬 5%カット	△ 7	△ 42
	⑧ 職員数削減	—	—
経費	① 経費削減	△ 304	△ 2,949
合 計		△ 690	△ 4,588

(注) 東西線線路使用料の削減は平成 21 年度以降に費用削減が期待されるため、集計対象としていない。  
(出所 : 市交提供資料より監査人作成)

ここで注意したいのが人件費と経費との代替性である。すなわち、例えば人員削減を実施し、その人員が担当していた業務を外注することがよくあるが、この場合、人件費は減少するが経費は増加する。このように人件費と経費との間には代替的な関係が存在する。このため、人件費と経費を総合的に見て、どれだけの削減効果が発揮されているかを検討しておこう。

人件費と経費を合計した金額（ただし減価償却費と線路使用料を除く）の推移は【表 7.3.9 の 4】のとおりである。

【表 7.3.9 の 4】 人件費・経費合計額の推移 (単位: 百万円)

	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
人件費・経費 (減価償却費と線路使用料を除く)	13,925	12,676	13,151	13,451	13,639	13,286	13,185

(出所 : 市交提供資料より監査人作成)

平成 16 年度に醍醐一六地蔵間（2 駅）が開業、平成 18 年度に二条一太秦天神川間（2 駅）が開業したことを考えれば、人件費・経費は増加傾向にあってもおかしくないが、前記のような取り組みの成果として、駅数は増加しても経費は横這いか遞減させることができている。

総じて、営業費用に関する施策は功を奏していると言えるだろう。

## 7.4 資金不足と資本政策

### 7.4.1 キャッシュ・フロー分析

ルネッサンスプラン等の地下鉄健全化計画により、収支の改善は見られるものの、依然として膨大な赤字が続いている。この赤字による資金不足は、今までどのようにして補填されてきたのかを明らかにする。

それを把握するために、地下鉄の開業から平成 20 年度決算までのキャッシュ・フローを分析すると、【表 7.4.1】のようなことが分かる。

なお、この表は、昭和 56 年から平成 20 年までの経常的収支の累計及び平成 21 年 3 月 31 日現在の貸借対照表から概算で作成したものである。

【表 7.4.1】開業時からのキャッシュ・フロー概算

(単位：億円)

項目	金額	摘要
営業収支	790	営業活動により 790 億円を稼得する。
国庫補助金	390	国庫からの補助 390 億円が金利に消える。
一般会計補助金	560	一般会計からの 560 億円の支援も金利に消える。
支払利息	△ 3,010	営業活動により 790 億円を稼いだが、支払利息△ 3,010 億円を支払うことすらできない。
固定資産	△ 7,860	借入、出資等により調達した資金で 7,860 億円の設備投資を行う。
借入	5,260	借り入れを起こして設備投資と金利の支払いに充当する。
出資等	3,830	出資を仰いで設備投資と金利の支払いに充当する。
その他	50	
資金残高	10	手元の流動資金は 10 億足らず。

(出所：市交提供資料より監査人作成)

【表 7.4.1】が現実である。つまり、未だ、本業から得られるキャッシュ・フローで利息の支払いさえままならないのである。本来あるべき姿は、本業から得られるキャッシュ・フローだけで、設備投資総額を回収できなければならない。しかし、地下鉄のように巨大な装置産業は短期間で資金を回収するのが困難であるため一定の範囲

内で起債が認められており、また、公共性の高い施設であるがゆえに国及び地方自治体が一定の支援をすることも認められている。そこで発行が認められている各種企業債の概況を見ておくこととする。

建設企業債とは、施設の新設・更新に必要な資金を調達するために発行される債券である。(施設の新設・更新に必要な資金の 20%については、一般会計からの出資を受けられるため、残りの 80%部分について、建設企業債を発行することとなる。)

ところが、地下鉄事業においては発行する建設企業債が多額になることから、金利負担を軽くするための救済措置がある。それが、特例債である。特例債とは、公営地下鉄の経営健全化に資するため、一定の期間に発行した地下鉄建設改良費にかかる建設企業債の利子相当額を対象として発行した企業債である。例えば新特例債であれば、昭和 53 年度より地下鉄建設費補助金の補助率が 66%から 70%に引き上げられたことに伴い、その効果をそれ以前の建設分に遡及させる目的で発行が認められるものである。なお、当該特例債の元金及び利子については所要の財政措置が講じられる（地方債に関する省令 附則第 8 条<sup>1</sup>）。

なお、特例債の発行額については、発行した建設債の支払利息相当額（建設利息を除く）を上限とする。また、京都市一般会計からの財政措置もある<sup>2</sup>。特例債の元利償還金に対する京都市一般会計補助金は、交付税措置の算入対象とされ、平成 5～14 年度発行分については 60%、15～24 年度発行分については 45%が交付税算入される。

しかし、特例債を利用してもなお資金不足が続く場合に認められたのが、資本費平準化債である。資本費平準化債とは、減価償却費よりも企業債の償還額の方が多い場合に、その不足額について発行が認められているものである（地方債令 12④）。例えば、車両の耐用年数を 10 年と仮定すれば、車両を購入するための資金は、償還期限 10 年の企業債の発行により調達するべきである。そうすると、車両の耐用年数が到来した時点で企業債の償還も終了する。もし仮に、耐用年数が到来した時点で企業債を償還する資金が不足していれば、これはまさしく資金不足と言えるだろう。

通常の公営企業ではこのような考え方が成立するが、地下鉄事業においては超長期

---

1 以下、地方債令附則 8 というように表記する。

2 平成 21 年度の地方公営企業繰出金について（通知）総財公第 69 号 H21.4.24 の 9 地下鉄高速鉄道の利子負担の軽減に要する経費

にわたり使用するトンネル構造物のような固定資産が存在するため事情が異なる。というのも、トンネル構造物の法定耐用年数は 60 年であるのに対し、現在地方自治体に認められている企業債の償還期限は最長でも 30 年であり、両者の期間が全く対応しないからである（ちなみに、鉄道構造物設計標準における設計耐用年数は 100 年とされるため、設計耐用年数と 30 年物企業債との期間の差異は、3 倍を超える）。

つまり、トンネル構造物の建設資金を 30 年物企業債で調達した場合、その償還期限が到来する 30 年目の時点において、トンネル構造物の減価償却は半分しか終えておらず、耐用年数もまだ 30 年残っている。つまり、減価償却のスピードを遙かに超えて、債務の償還期限が到来してしまうのである。このとき、30 年物企業債を償還する資金が不足していたとして、これを資金不足と考えるのが合理的であろうか。これを資金不足と捉えるならば、トンネル構造物の耐用年数が 60 年であったとしても、企業債の償還期限である 30 年以内に投下資本を回収しなければならず、現在の世代に大きな利用料負担・税負担が発生し、将来世代の利用料負担・税負担が軽減されるという世代間の不公平が発生する。

このような問題を解消するため、企業債の償還時点において、「減価償却費 < 債還額」となっている場合には、その超過額について、資本費平準化債を発行することが認められている。このことにより、トンネル構造物の耐用年数途上で到来する 30 年物企業債の償還のための資金不足が認識されなくて済むのである。

なお、資本費平準化債の発行可能額については、供用開始後の施設に係る公営企業債のうち建設改良費の財源としたものの当該年度の元金償還金が減価償却費を著しく超え、かつ、経営上の収支に著しい影響が生じている場合における当該超える額を対象とする<sup>1</sup>。また、京都市一般会計からの財政措置はない。

例えば、平成 20 年度において、①企業債元金償還金総額 37,807 百万円、②建設改良以外の企業債元金償還金総額 20,834 百万円、③ (=①-②) 建設改良のための企業債元金償還金 16,973 百万円、④減価償却費 10,607 百万円であるから、資本費平準化債の発行可能額は 6,366 百万円 (=③-④) となる。それでもなお、資金が不足する公営企業に対して、資本費負担緩和分企業債の発行が認められている。

---

1 地方債同意基準運用要綱（総務省自治財政局長通知）

このように建設企業債、特例債、資本費平準化債、資本費負担緩和分企業債といった各種企業債の発行が認められているため、どこまでが地下鉄事業における適正な債務であり、どこからが実質的に不良債務となるのか不明瞭である。その判断は、極めて困難であるが、なかでも不良債務としての性格が強い資本費負担緩和分企業債について、次に検討する。

#### 7.4.2 資本政策（資本費負担緩和分企業債）

資本費平準化債の発行でも足りない資金を補填するために認められたのが資本費負担緩和分企業債である。ルネッサンスプランでは、この資本費負担緩和分企業債の適正な活用が施策として掲げられた。

資本費負担緩和分企業債とは、経営健全化努力を行っている事業者に対して、建設改良事業の財源として借り入れた企業債の支払利息の範囲内で資金の不足を補うために発行が認められる企業債である（地方債令 12 ③）。その発行の条件として、「前年度末において資金不足があり、当該年度において前年度に比べ資金不足額が増加すると見込まれること」、「経営健全化のために必要な努力を行っていると認められること」「資本費平準化債を充当してもなお資金不足額があること」が挙げられている<sup>1</sup>。また、これを発行した場合の収入は資本的収入となる。利払いは営業外費用となり、元金償還金は資本的支出となる。

のことから、資本費負担緩和分企業債は、支払利息すら払えないがために発行する企業債であり、他に比べて不良債務としての性格が強い。この資本費負担緩和分企業債を発行してもなお資金が不足する場合に、最後の手段として一時借入を実施する。これが、まさに不良債務である。

資本費負担緩和分企業債を発行し、資本的収入を得た場合、経常損益や経常収支には影響を与えない。しかし、

現預金（流動資産）	×××	／企業債（固定負債）	×××
-----------	-----	------------	-----

1 地方債の取扱い上の留意事項（総務省地方債課長・公営企業課長・財務調査課長通知 第一  
三 3 交通事業（1）

という会計処理がなされるため、不良債務（＝流動負債－流動資産）が減少するという効果がある。

つまり、資金調達手段が、民間金融機関からの借入か（一時借入金として流動負債に区分される）、資本費負担緩和分企業債か（固定負債に区分される）、によって不良債務額が大きく異なる結果になるのである。これは、地下鉄事業の実態を見えにくくする制度である。詳細は、別途検討するが、この施策は見かけ上の不良債務を減額し、資金不足比率を良く見せる効果があるだけで、地下鉄事業の経営健全化のためには本質的に意味の乏しい施策である。

ただし、少なくとも見かけ上、資本費負担緩和分企業債の発行により資金不足比率は改善しており、平成 15 年度から平成 20 年度までで資金不足比率は累計 214% 改善している。

【表 7.4.2】資本費負担緩和分企業債の発行状況

(単位：百万円)

	H15	H16	H17	H18	H19	H20
実際発行額（単年度）	9,209	8,885	8,633	8,232	7,776	7,019
実際発行額（H15～H20 累計）	9,209	18,094	26,727	34,959	42,735	49,754
資金不足比率への影響（単年度）	46%	44%	41%	37%	34%	30%
資金不足比率への影響（H15～H20 累計）	46%	90%	127%	158%	189%	214%

(出所：監査人作成)

したがって、資本費負担緩和分企業債の活用が「適正」かどうかは判断できないが、ともかく市交では資本費負担緩和分企業債を発行可能限度額の上限まで活用している。

#### 7.4.3 資本政策（健全化出資）

もう 1 つ、地下鉄健全化計画（H16 当初）で新たに追加されたのが、平成 16 年度以降 10 年間で合計約 640 億円の経営健全化出資を受けるという施策である。

この経営健全化出資金に対しては起債措置が認められる<sup>1</sup>が、国による交付税措置はゼロである。すなわち、京都市一般会計において起債をして調達した資金を、地下鉄事業に出資するものであり、京都市全体で見たときには何らの効果もない取り組みであるが、少なくとも地下鉄事業単独でみれば、大幅な資金繰り上の改善効果が出現する。というのも、京都市の標準財政規模が約3,500億円であるから、健全化出資総額約640億円というのは、相当な規模の資金である。したがって、このような資金を一時に一般会計から支出するだけの資金的余裕など通常はあり得ない。ところが、この起債が認められれば、京都市一般会計において資金的余裕がなくとも地下鉄事業に出資できるうえ、収入額と支出額が同額計上されるため、京都市一般会計においては赤字も発生しない。このため、京都市一般会計における実質赤字比率に対して（短期的には）悪影響を及ぼさないのである。なお、経営健全化出資金は、会計上は資本的収入として処理される。もちろん、健全化出資はメリットばかりではない。健全化出資の際に発行した市債は、時間の経過とともに利息の支払いが発生するし、また、元金償還金も必要になってくる。このため、短期的には京都市一般会計にダメージを与えずに地下鉄事業に資金を注入できるというメリットがある一方、長期的には京都市一般会計を真綿で首を絞めるかの如く蝕んでいくことになる。また、本来であれば地下鉄利用者が負担すべき受益に伴う費用を、京都市民全体で負担するという転嫁の問題も惹起しており、これについて市民の理解を得られるかどうか疑問がないわけではない。

いずれにせよ健全化出資については、総務省の認可が下り、平成16年度から平成20年度まで既に実行されており、地下鉄事業の資金繰りは大幅に改善している。実際の経営健全化出資額の推移は【表7.4.3】のとおりである。

【表7.4.3】健全化出資の実績

(単位：百万円)

H16	H17	H18	H19	H20	累計
5,725	6,739	6,386	6,675	7,216	32,741

(出所：市交提供資料)

1 平成21年度の地方公営企業繰出金について（通知）総財公第69号 H21.4.24 の10 地下鉄事業経営健全化対策に要する経費

なお、この健全化出資額は、以下のように計算される。

① 平成 15 年度末に生じている不良債務の額の 2 分の 1

$$262 \text{ 億円 (当初見込額)} \times 1/2 = 131 \text{ 億円}$$

を平成 16 年度から平成 25 年度まで 10 年間に分割して出資し、

② 平成 16 年度から 25 年度までの間に各年度で新たに発生する不良債務の額の 4 分の 1 の額

$$2,034 \text{ 億円 (当初見込額)} \times 1/4 = 509 \text{ 億円}$$

を各年度に出資していく。

その他ルネッサンスプランで取り上げられた施策の 1 つが、特例債元金償還補助金の財務処理の見直しである。特例債元金償還補助金の財務処理について、平成 14 年度までは、特例債元金償還補助金を、資本的収入として処理してきた。しかし、特例債はそもそも支払利息（費用的支出）を補充するものであるから、それに対応する特例債元金償還補助金については収益的収入とするべしという費用収益対応の考え方に対する会計処理であった。このような費用収益対応の実態に会計処理を合わせるために、平成 15 年度以降は特例債元金償還補助金を営業外収益とともに、過年度に資本的収入として処理した特例債元金償還補助金については、資本剰余金から欠損金へと繰り入れが行われた。

この他、超長期債（償還期間が 30 年を超えるもの）の発行についても、発行したいという意向があったが、関係省庁との調整がつかず実現しなかった。

## 7.5 事務事業評価と改善の検討

ここでは、市交による評価（Check）と改善（Action）が適切に行われてきたかについて、市交による事務事業評価を基に検証を試みる。

市交は、自らその事務事業を評価し行動計画にフィードバックするために、平成 16 年度から事務事業評価を行っている。PDCA サイクルのうち、評価（Check）に該当する取り組みである。

そこで、平成 19 年度の京都市交通事業事務事業評価をみると、「7 地下鉄の増収・増客対策の実施」という項目がある。その中で地下鉄の旅客数の目標値が設定されているのであるが、その目標値が平成 18 年度実績の 292,915 人/日（敬老等を除く）とされている。そして、平成 19 年度の実績が 296,183 人/日（敬老等を除く）であったことをもって、総合評価を A（目標を達成できた）としているのである。

ここで 2 つ問題を指摘したい。1 つは、地下鉄健全化計画（H18 修正）においては、敬老等を含めたトータルの乗客数を目標としているのに対して、事務事業評価においては敬老等を除いた乗客数を目標としており、両者が不整合であるという問題である。

もう 1 つは、本来、事務事業評価における平成 19 年度の目標は、地下鉄健全化計画（H18 修正）のトータル乗客数目標 319,000 人/日から導かれるべきであるにもかかわらず、市交が設定した目標は、単に前年度の実績 292,915 人/日（敬老等を除く）である。このように本来あるべき目標とは異なる低い目標を達成したとして総合評価を A とするのは、いかにも姑息な方法である。ましてや、平成 19 年度は、太秦天神川の延伸開業年度であるから、前年度に比べて乗客数が増加するのは当然のことであって、ことさら評価するべきことでもない。

また、平成 20 年度の事務事業評価においては、乗客数の目標値を 332,000 人/日としているが、これも地下鉄健全化計画（H18 修正）に掲げる 337,000 人/日とは異なっている。少なくとも自らが策定した計画数値を事務事業評価に用いないのであれば、結局は計画など画餅であって外部に向けたプロパガンダ用の数字に過ぎないとと言われても返す言葉はないのではないか。最初から実現する強い意思など微塵も感じられない計画数値であると批判されてもやむを得ないであろう。

同様に平成 19 年度の京都市交通事業事務事業評価を見ると、「13 総人件費の抑制」という項目がある。その中で管理職手当の減額による人件費の削減の達成度が 100%となっている。しかし、既述のとおり、平成 19 年度において管理職手当の減額は当初のコミットメントから大幅に緩和されており、達成度が 100% というのは誤りである。

この他、平成 16 年度、平成 17 年度京都市交通事業事務事業評価の、「14 総人件費の抑制」という項目のなかで職員数の削減について達成度が 100% とされているが、これも誤りである。平成 16 年度、平成 17 年度において、職員数の削減が目標通り達成

できていなかったことは前述のとおりである。

他にも、平成 19 年度の京都市交通事業事務事業評価の「9 運賃制度の改善」という項目においては、企画乗車券の発売枚数や市バス通勤フリー定期券の発売枚数等が目標として設定され、達成度を評価している。このこと自体は問題はないのであるが、こうした企画券の拡販は実質的な値下げに繋がるものであるから、増客効果と客単価の減少効果を併せて評価しなければならない。けだし、企画券の拡販が増収に繋がる保証などどこにもないからである<sup>1</sup>。しかし、市交においてこのような評価は行われていない。

また、例えば駅別の乗客数・降客数の増減理由の分析や、定期券利用者とそれ以外の利用者の増減理由の分析なども十分に実施されていない。

以上から分かるとおり、評価対象としている事項について適切な評価（Check）が行われていないし、評価範囲も不十分である。評価活動については、質・量ともに大幅かつ早急な改善が必要である。

また、このように評価（Check）が適切に実施されていない以上、改善（Action）を図ることが十分にできない。すなわち、評価（Check）を行わずに地下鉄健全化計画案（骨子）を作成すれば、過去と同様の失敗を犯すことは自明である。言葉を代えれば、今の市交には評価（Check）を通して問題を分析し、必要十分な改善（Action）を実施することによって問題を解決するという、いわゆるソリューション能力が著しく欠如している。

市交において評価（Check）されるべきであるにもかかわらず、それができていない項目を以下に例示しておく。これらの項目について適時適切な評価を実施していくことは新たな計画策定の前提として急務であり、残された時間は多くないことを指摘しておきたい。

---

1 JR グループが発行する企画券で著名なもの一つに「青春 18 きっぷ」がある。普通車に限られるものの全国乗り放題の切符が 5 枚綴りで 11,500 円という割安感から人気を呼んでいるが、本来購入されるべき普通乗車券との間におけるトレードオフ関係は小さくなく、JR 各社の運輸収入上はマイナスになっている。このため、季節販売であり、その減収部分については広告宣伝費的な割り切りがあるのであろう。

- ・各駅における乗客数・降客数の増減に関する原因分析
- ・定期券乗客とそれ以外の乗客の増減に関する原因分析
- ・外部コンサルタントによる需要予測が大幅に狂った原因分析
- ・PiTaPa の「利用額割引」による増客効果と增收・減収効果の評価
- ・「京都地下鉄・嵐電 1day チケット」による増客効果と增收・減収効果の評価
- ・「京都嵐山・びわ湖大津 1day チケット」による増客効果と增收・減収効果の評価
- ・「市バス通勤フリー定期券」「市バス通勤フリー定期券と地下鉄定期との連絡定期券」による増客効果と增收・減収効果の評価

そして、市交において評価（Check）機能が欠如していることの最たる例は、六地蔵延伸、太秦天神川延伸を決定したことにあることは、既に指摘したとおりである。

## 7.6 過去の地下鉄健全化計画の功績と問題点

ここまで PDCA サイクルの観点から、過去の経営健全化の取り組みを検証してきた。地下鉄事業の PDCA サイクルについて、Plan と Do は一部杜撰ではあるものの実施されている。しかし、Check と Action については、全くといって良いほど実施されていない。Check と Action はともに市交における事務事業のもっとも基礎的な部分であるにもかかわらず、それが確立されていない現状には重大な懸念を表明せざるを得ない。

しかし、まがりなりにも地下鉄健全化計画に取り組んできたことの功績は、一部問題はあったものの、人件費や経費といったコスト削減を着実に進めてきたことである。また、公的資金補償金免除繰上償還制度を活用した支払利息の削減についても、自助努力というよりは外部要因によるものではあるが、着実に削減を進めてきたことを評価したい。この他、金額的にはまだ少額の成果しか出でていないが、駅ナカビジネス等により運輸雑収入を着実に増加させてきていることも功績といって良いであろう。

逆に、地下鉄健全化計画の問題点は、甘すぎる乗客見通しや、「受益者負担の適正化（すなわち、適切な運賃改定）として、5 年毎に 12%」といった非現実的な運賃改定を仮定することにより、地下鉄事業が窮境に陥っている状況を弥縫しようとしていることである。

この他、戦略的発想の欠如と市全体としての乗客への取り組みが行われていないことも問題点として指摘しておきたい。乗客を図るために市交だけでなく、様々な

部局の一丸となった取り組みが不可欠である。総合的な交通政策の観点から特に鉄道の交通分担率を引き上げ、増客を図ることを任務とする交通政策監と歩くまち京都推進室。用途地域の変更等の都市計画を見直すことで人口増加を図り結果として増客に繋げることを任務とする都市計画局。道路整備を進め駅勢圏の住民の地下鉄利用を促進することを任務とする建設局。地下鉄開通に伴う利便性向上を反映した固定資産税評価額を見直し税収増を図ることを通じて債務の圧縮を図ることを任務とする行財政局。観光客を地下鉄への誘導し増客を図ることを任務とする産業観光局。これらの部局が地下鉄再生という喫緊の課題解決に向けて自らに与えられた任務を全うするべく真摯な努力を傾けるのでなければ地下鉄の再生など覚束ない。しかし、残念なことに各部局の取り組みについてヒアリングを重ねても、力強い回答はかえってこない。挙げ句の果てには「それは交通局さんが考えればいいことですから」である。どうやら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はいないように思えてならない。

## 8 健全化に向けての施策の検討

### 8.1 地下鉄健全化計画案（骨子）の概要

最終的な健全化計画については、平成 22 年 2 月市会に提出される予定である。本報告書はこれに先立ち平成 21 年 12 月に提出するものであるから、最終的な地下鉄健全化計画について本報告書で詳細に検討することはできない。しかし、平成 20 年 12 月に、そのベースとなる地下鉄健全化計画案（骨子）が公表されている。ここでは、この地下鉄健全化計画案（骨子）の增收策及びコスト削減策について検討する。

まず、地下鉄健全化計画案（骨子）の目標設定の妥当性について検討する。次に、地下鉄健全化計画案（骨子）が前提としている各種の仮定や施策について、過去の健全化計画の検討結果を踏まえて分析していく。そして、現実的な前提に基づいた長期収支見込みを試算する。最後に地下鉄健全化計画案（骨子）の総合的な評価を行うこととする。

### 8.2 目標設定の妥当性

ここでは、地下鉄健全化計画案（骨子）の目標設定の妥当性について検討する。なぜなら、地下鉄健全化計画は地下鉄事業の目標と現実のギャップを解消するための戦略に他ならないところ、そもそも目標設定が誤っているならば、地下鉄健全化計画自体が無意味なものとなってしまうからである。

地下鉄健全化計画案（骨子）における目標は、「平成 22 年度に現金収支を黒字化し以後黒字基調を堅持して、不良債務の増加を抑制する」とこと「1 日あたりのお客様の数を平成 30 年度までに 5 万人の増加を目指す」の 2 項目<sup>1</sup>とされている。

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、経営健全化団体として指定され、資金不足比率を 20%以下にするための健全化計画の策定が求められる<sup>2</sup>。したがって、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。しかし、先

---

1 京都市高速鉄道事業経営健全化計画案（骨子）8 ページ

2 地方公共団体の財政の健全化に関する法律第 23 条第 3 項

の 2 項目の中にそれが謳われていないのはどうしたことか。あくまでも骨子であるため書き込まなかつたということなのかもしれないし、「不良債務の増加を抑制する」という目標に「資金不足比率 $\leq$  20%を達成すること」が含まれていると考えているのであろうか。いずれにしても、言葉足らずの印象が拭えないが、3 番目の目標として「資金不足比率 $\leq$  20%を達成すること」が默示的に示されているという善意の解釈に立つて検討を進める。

さて、ここで資金不足比率とは、次の算式で求められ、総務省の解説によると、「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。

$$\text{資金不足比率} = \frac{\text{不良債務} - \text{解消可能資金不足額}}{\text{営業収益}}$$

ここで解消可能資金不足額とは、事業の性質上、事業開始後一定期間に構造的に資金の不足額が生じる等の事情がある場合において、資金の不足額から控除する一定の額とされ、減価償却前利益の額と耐用年数（地下鉄事業の場合、45 年）から算出されるものである。減価償却前利益が黒字であるならば、それが将来 45 年間は継続し、一定程度の資金不足額を解消できるという考え方である。営業収益とは、運輸収入と運輸雑収入の合計であり、地下鉄事業という本業から得られるキャッシュ・フローのことと意味する。

このようにして計算される資金不足比率を 20%以下に抑制することが地下鉄健全化計画案（骨子）及び現在策定中の地下鉄健全化計画の目標とされることになるが、このこと自体は財政健全化法に定められることであるから市交に選択の余地はない。

しかし、この資金不足比率というのは極めて複雑な概念であり、その意味するところが必ずしも分かり易いものではないため、地下鉄健全化計画を市民に説明する際には、誰にでも分かる形で地下鉄健全化計画の目標を示す必要があろう。地下鉄事業においては、建設企業債や特例債をはじめ、資本費平準化債や資本費負担緩和分企業債といった各種の債券を発行して資金調達を行っていることは先に説明した。この中でも、資本費負担緩和分企業債は、実質的には不良債務について債券発行を容認し固

定負債に振り替えることを認めたものであるから、本来は不良債務の算定に含めるべきものであると考える。すなわち、次の算式の方が適切ではないかと考えるのである。

$$\text{実質不良債務} = \text{不良債務} + \text{資本費負担緩和分企業債}$$

このことは、「地下鉄事業経営健全化対策実施要領」（総務省）にも表れている。すなわち、同実施要領において、地下鉄事業を経営健全化団体と認定するための要件のひとつとして「前事業年度の末日における不良債務と同日における都市高速鉄道事業債資本費負担緩和分の発行残高の合計額を同年度の営業収益で除して得た数値が2.0以上であること」を挙げている。これを算式で示すと、次のとおりである。

$$\frac{\text{不良債務} + \text{資本費負担緩和分企業債}}{\text{営業収益}} > 200\%$$

一方、財政健全化法における経営健全化団体の判定基準は次のとおりである。

$$\frac{\text{不良債務}}{\text{営業収益}} > 20\%$$

両者を比較すると、分子において資本費負担緩和分企業債を含め、判定基準数値を200%としている点が異なるが、先の実施要領においても実質不良債務の考え方方が反映されていることが分かる。

平成21年3月末時点において、特例債は156億円、資本費平準化債218億円、資本費負担緩和分企業債830億円であるが、このうち資本費負担緩和分企業債は実質的には不良債務に追加計上すべきものである。不良債務は310億円であるから、合計の実質不良債務は1,140億円である。また、平成20年度における営業収益は、約232億円であるから、実質的な資金不足比率は491%となる。

このように地下鉄事業においては、主要な固定資産であるトンネル構造物の法定耐用年数と設計耐用年数、そして対応する建設企業債の償還年数がそれぞれ異なるうえ、資本費平準化債や資本費負担緩和分企業債の発行が認められているために不良債務の概念が曖昧になっていることは否めない。

その上、一時借入金についても債券の発行が認められたり、あるいは返済期限を 1 年超にすることが認められた場合、これを固定負債に表示することが可能になり、勢い不良債務の額が減少し、ひいては資金不足比率が改善するという結果になる。このように資金不足比率それ自体は容易に調整させることができるのであるから、今後、地下鉄健全化計画が遂行されていくなかで、本質的に不良債務として把握するべきものが、固定負債や借入資本金等に紛れ込んでいないか、十分注視していく必要がある。

また、解消可能資金不足額も曖昧な概念ではある。解消可能資金不足額は、減価償却前利益の額と耐用年数（地下鉄事業の場合、45 年）から算出されるものであるが、減価償却前利益が黒字であるならば、将来 45 年間同額のキャッシュ・イン・フローが見込まれるから、それだけ資金不足額を解消することができるという考え方である。この点、地下鉄事業は減価償却前利益が赤字のため解消可能資金不足額はゼロであるが、地下鉄健全化計画案（骨子）の期間内において減価償却前利益が黒字になると、次の算式で求められる解消可能資金不足額を不良債務から控除できることになる。

$$\text{減価償却前利益} \times 45 \times \frac{\text{流動負債額}}{\text{負債総額} (\text{固定負債} + \text{流動負債} + \text{借入資本金})}$$

今後、バス事業の経営改善が順調に進み、仮に減価償却補助金及び生活路線補助金相当額（平成 19 年度実績で約 30 億円）を地下鉄事業の補助金として受け取ることができたとする。この場合、平成 20 年度決算において、流動負債 401 億円、負債総額 5,323 億円であるから、減価償却前利益がゼロから 30 億円増加したと仮定すると、次の算式から求められる解消可能資金不足額は 101 億円に達し、それを不良債務から控除できるというわけである。

$$\text{解消可能資金不足額} = 3,000 \times 45 \times \frac{40,149}{532,315} = 10,182 \text{ 百万円}$$

その結果、平成 20 年度ベースの資金不足比率は現状の 133.5% から 89.7% にまで改善することになる。このように一般会計からの補助金（営業外収益）を増加させることによっても、解消可能資金不足額を増加させることができるため、解消可能資金不

足額という概念もやや曖昧な位置付けとなっている。さらに、将来時点における負債総額を予測して、将来年度における解消可能資金不足額を計算することになるが、これは減価償却前利益を予測する以上に複雑なものであるために概算とせざるをえず、客觀性が乏しいという問題点もある。また、本来は資本的収入とすべき収入を営業外収益として増加させることも可能である。したがって、今後、地下鉄健全化計画が遂行されていく上で、このような会計操作が行われないよう継続的に監視していく必要性を痛感する。

このように、財政健全化法に謳われている資金不足比率は、必ずしも単純な概念ではないため、法律の要請とは別に計画の各段階（年次）において、「有利子負債の完済は平成××年になる」、あるいは「累積欠損の解消は××年後になる」といった分かり易いメッセージによって市民が視覚的・直感的に理解できるようにすることが、市民に対して市交が果たすべき説明責任<sup>1</sup>であることを指摘しておきたい。

言い換えれば、市民にとって資金不足比率 20%以下というのはあくまで暫定的な目標であり、最終的な目標は、有利子負債の完済、そして、欠損金の解消にある。だからこそ、地下鉄健全化計画は、この最終的な目標をいつ達成できるのかを市民・地下鉄利用者に示す計画でなければならないはずである。

なお、欠損金の解消までを含めた地下鉄健全化計画を立案するにあたっては、みなし償却資産についての取り扱いにも注意しなければならない。みなし償却とは、交付された補助金により取得した固定資産について、取得価額のうち補助金額に相当する金額について減価償却を行わないという特殊な会計処理を意味する。このみなし償却是、各年度の減価償却費を圧縮し損益の状況を見かけ上良くする効果がある。それだけでなく、減価償却費が減少することは資本費平準化債の発行可能額が増加するという効果もある。しかし、結果的には取得価額のうち補助金額に相当する金額について内部留保が行われないという問題点がある。地下鉄事業が究極的に目標とすべきは、トンネルの設計耐用年数経過時点（100 年経過時点）において、このみなし償却

---

1 地下鉄健全化計画案（骨子）において、不良債務額がいつ解消できるかをグラフ化した資料を添付しており、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、やはり、「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」、「欠損金が将来どう推移し、その解消はいつになる」といった明確なメッセージを示さなければ、市交は説明責任を果たしたことにはならないと考える。

も考慮した損益がイープンになることである。それによって地下鉄事業に対する再投資が可能となる資金が留保されるのである。もし、これが不可能であるならば、市交は、その事実を正しく市民に伝えなければならない。そして、これまでどれだけの資金が投入され、今後救済するにあたってどれだけの資金が必要となるのか、そして市民の負担はいくらになるのかを明示するべきである。決して、窮境を糊塗し問題を先送りするようなことがあってはならない。二度と不幸な歴史を繰り返してはならないのである。

### 8.3 地下鉄健全化計画案（骨子）の検討

#### 8.3.1 前提の確認

ここでは、地下鉄健全化計画案（骨子）の增收策及びコスト削減策を検討する。それに先だって、これらの施策の前提が適切かどうかを検証し、結果として地下鉄健全化計画案（骨子）が適切に作成されているかどうかを確認する。

ここで前提とされている内容を一覧にしたものが【表 8.3.1】である。

【表 8.3.1】骨子に掲げる施策の前提

区分	No.	項目	内 容
営業収益に関する前提	①	乗客数	1日あたりの人数は、平成21年～25年度は2千人ずつ増加、26～30年度は8千人ずつ増加し、30年度では38万2千人と仮定。それ以降は38万2千人で推移すると仮定。
	②	運賃改定	平成22年度以降、5年毎5%の運賃改定を不良債務解消年度まで行うと仮定。
	③	運輸雑収入	駅ナカビジネスを拡大し、平成25年度までに年間5億円の収入が得られる。それ以降は同額で推移すると仮定。
営業費用に関する前提	④	人件費	100人以上の職員数削減による人件費削減が可能であると仮定。
	⑤	設備	地下鉄設備の更新期間の延長により5年間で16億円（3.2億円/年）のコスト削減が可能であると仮定。
	⑥	経 費	経費の削減により、平成25年度予算で平成20年度経常経費の10%削減が可能であると仮定。

なお、京都市バス・地下鉄事業経営健全化有識者会議（以下、有識者会議という）が平成21年1月より4回開催され、地下鉄健全化計画案（骨子）を基に、同年7月には「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～」（以下、中間提言という）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名が本報告書でもたびたび登場する地下鉄の需要予測を数次にわたって有償で受任した外部コンサルタント<sup>1</sup>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う慎重な配慮が必要である。

この会議が取り纏めた中間提言については中立性に疑義があるため、本報告書では言及することを差し控えた。

---

1 外部コンサルタントB社である。さらに、外部コンサルタントA社が外部コンサルタントB社の会員であるなど、その関係は極めて密接である。

### 8.3.2 将来運輸収入の検討（乗客数）

地下鉄健全化計画案（骨子）においては、乗客数について平成 20 年度の乗客数見込 332 千人/日をベースとして、平成 21 年～25 年度は 2 千人/日ずつ増加、26～30 年度は 8 千人/日ずつ増加し、30 年度では 382 千人/日、それ以降は 382 千人/日で推移すると仮定している。それをまとめたものが【表 8.3.2】である。

【表 8.3.2】1 日当たり乗客数の見込み (単位 : 千人/日)

	H20 見込	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30 以降
健全化計画（H18 修正）	337	355	372	389	388	388	-	-	-	-	-
地下鉄健全化計画案（骨子）	332	334	336	338	340	342	350	358	366	374	382
増 減	△ 5	△ 21	△ 36	△ 51	△ 48	△ 46	-	-	-	-	-

(出所 : 市交提供資料より監査人作成)

平成 30 年度までに乗客数を 5 万人/日 (+ 15.2%) 増やすというのは並大抵のことではない。これを実現するためには、壮大かつ綿密な計画が必須である。市交は、これを実現するための施策として、地下鉄健全化計画案（骨子）において次の 3 つの施策を示している。

まず最初の施策として、「地下鉄沿線エリアマップの活用などによる駅周辺の観光をはじめとした施設・催し等案内強化や、IC カードを活用した商業施設との連携、駅周辺での継続的なイベントの開催など、市の関係局区や大学、企業、団体、NPO など全市民の協力を得てお客様の増加に全力で取り組みます」という項目を掲げているが、具体的にどのような行動を取るのか、またそれによって乗客数はどれだけ増加する見込みなのかが一切示されておらず、この施策による具体的な増客効果を読み取ることはできない。

次に、「市バスをはじめ、民間交通機関とのネットワークを最大限に活用し、情報の一体的な発信や乗り継ぎの利便性を向上するなど、お客様の増加を目指します。」としているが、市バスとのネットワークの改編に係る青写真が示されることもなく、依然として地下鉄が敷設されている烏丸通りに多数の系統の市バス路線が設定されて

いる現状が改まる気配も見えない中、どれだけの「お客様の増加を目指す」のか具体策は見えない。

さらに、「市民の財産である地下鉄を、京都市のまちづくりや経済・文化活動などに最大限に活かすという視点で、全市的な取組として、「二条」「三条京阪」の駅周辺開発の促進や、沿線への大学や集客施設の誘致、公共施設の整備を目指します。」とされている。この乗客増加策の根拠になっているのが主に沿線開発であるが、具体的には、【表 8.3.2 の 2】に示すような増客見積もりが行われている。

【表 8.3.2 の 2】増客見込みの積み上げ計算

具体的項目	理由	総移動人数(人) または 出現率(人/m <sup>2</sup> )	分担率 (%)	通行 回数	移動人数
京都薬科大学(5年)	薬学部6年制移行に伴う 学生利用の増加	400人	21.5%	2	180人
京都薬科大学(6年)		400人	21.5%	2	180人
同志社大学文系移転 (第2次)	文系学部の今出川キャン パス統合による学生利用 の増加	6,200人	32.5%	2	4,040人
山ノ内浄水場跡地活用	跡地への大学誘致による 利用促進	10,000人	32.5%	2	6,500人
ヨドバシカメラ	商業施設開設に伴う利用 客の増加	38,900 m <sup>2</sup> 0.52人/m <sup>2</sup>	16.5%	2	6,600人
京都駅南大型商業施設		52,000 m <sup>2</sup> 0.52人/m <sup>2</sup>	6.3%	2	3,400人
新風館(四条烏丸ビル)		3,500 m <sup>2</sup> 0.52人/m <sup>2</sup>	16.5%	2	600人
三条京阪再開発		20,000 m <sup>2</sup> 0.52人/m <sup>2</sup>	16.5%	2	3,440人
二条駅周辺 (佛教大学を含む)		15,000 m <sup>2</sup> 0.52人/m <sup>2</sup>	16.5%	2	2,580人
合計					27,520人

(出所：市交提供資料)

基本的な考え方は、大学については生徒数×分担率（目的地へ向かう人のうち、地下鉄を利用する人の割合）×2（往復）によって計算される。また、商業施設等につ

いっては、その延床面積に出現率（昭和 62 年に市交が需要予測を依頼した外部コンサルタントが使用していた数値で、大阪に所在するデパートの客数を平米当たり換算した数値）×分担率×2 によって計算される。

【表 8.3.2 の 2】の積み上げ計算資料を見ると、まず大学については土日祝春夏冬休み等が考慮されていないという欠陥に気が付く。土日祝春夏冬休みを考慮すれば、実際にはこれよりも少ない乗客数しか見込めないのでないのではないか。また、出現率についても、なぜ 20 年以上も前の、それも大阪のデパートのものを使わなければならないのか疑問である。地下鉄沿線にある商業施設に問い合わせて、延床面積や 1 日当たりの客数を調査することで、現時点での地下鉄沿線の商業施設の実際の出現率を算定することは不可能ではない。地下鉄健全化計画において、乗客数の推計が極めて重要なファクターであるにもかかわらず、漫然と 20 年以上前の出現率を使用して乗客数を見積もる姿勢からは経営健全化に真摯に取り組もうとする意気込みは見えてこない。

個別に見ていくと、山ノ内浄水場の跡地活用については、「鋭意検討中」、「該当の大学と接触はしている」といった抽象的な回答に終始するだけで何ら具体的な計画はなく、6,500 人/日の乗客増を見込む合理的な根拠は皆無である。ヨドバシカメラは京都駅前の近鉄プラット跡地に開業が予定されている家電量販店であるが、京都駅近くには他にもビックカメラ、ソフマップなど類似の家電量販店が存在するため、現実にはこれらの競合家電量販店から客が流れるだけで、実際にどれだけの増客に繋がるかは甚だ疑問である。なお、京都駅近くのビックカメラが開業したのが平成 19 年 8 月であるが、駅別乗客数データを見れば、平成 18 年度から平成 19 年度、平成 20 年度へと京都駅の乗客数は増えるどころか減少していることを申し添ておく。

【表 8.3.2 の 3】京都駅の乗客数の推移

(単位：人/日)

年 度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
出来事		ビックカメラオープン	
京都駅の乗客数	53,262	53,077	52,572

(出所：市交提供資料より監査人作成)

一方、三条京阪再開発については、何ら具体的な計画はなく、3,440 人/日の乗客増を見込む合理的な根拠が全くない。そもそも事業主体である京阪電鉄の経営戦略に關

わる問題であり、市交サイドでとやかくいう話ではない。二条駅周辺については、仏教大学については具体的な計画が進行しているが、それ以外に具体的な計画はない。このため、仏教大学の保健医療技術学部（理学療法学科、作業療法学科、看護学科）の誘致（移転）効果を 250 人/日程度（定員 145 名 × 4 学年 × 21.5% × 2 ≈ 250 人/日）は織り込むことについて合理性が認められるが、それ以外については根拠がない。同志社大学の文系学部今出川キャンパス統合に関しても、逆に田辺キャンパスとの間を移動していた学生・教員の需要が消滅するわけであるから、それとの相殺を加味した純増ベースで考える必要があろう。

以上のことから、市交の積み上げ計算資料を客観的に査定すると、【表 8.3.2 の 4】のとおり 7,640 人/日が合理的な水準と考えられる。

【表 8.3.2 の 4】増客見込みの積み上げ計算に対する査定

具体的項目	市交計画	査定後	査定理由
京都薬科大学（5年）	180 人/日	180 人/日	
京都薬科大学（6年）	180 人/日	180 人/日	
同志社大学文系移転（第2次）	4,040 人/日	3,030 人/日	田辺キャンパス移動需要の減少△ 25%
山ノ内浄水場跡地活用	6,500 人/日	0 人/日	合理的根拠なし。ゼロ査定。
ヨドバシカメラ	6,600 人/日	0 人/日	合理的根拠なし。ゼロ査定。
京都駅南大型商業施設	3,400 人/日	3,400 人/日	
新風館（四条烏丸ビル）	600 人/日	600 人/日	
三条京阪再開発	3,440 人/日	0 人/日	合理的根拠なし。ゼロ査定。
二条駅周辺（仏教大学を含む）	2,580 人/日	250 人/日	保健医療技術学部分のみ可。
合 計	27,520 人/日	7,640 人/日	

なお、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上記の 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。合理的根拠のない努力目標は監査対象には馴染まないので、この 22,480 人/日の実現可能性についてはコメントを差し控えるよりほかはない。

さらに、実際には、地下鉄沿線から撤退する法人も存在する<sup>1</sup>し、人口減少問題も考慮しなければならない。特に人口問題については影響が大きいため、さらに検討する。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、京都市の人口は【表 8.3.2 の 5】のとおり漸減していくと予想されている。

【表 8.3.2 の 5】 京都市の人口推移の予測

年次	H17	H22	H27	H32	H37	H42	H47
人口予測(人)	1,474,811	1,466,576	1,448,926	1,422,553	1,386,488	1,343,075	1,293,510
趨勢比	100.0	99.4	98.2	96.5	94.0	91.1	87.7

この推計を見れば、平成 47 年度までに京都市の人口は約 12% 減少するというのである。京都市の人口が 12% 減少したからといって地下鉄の乗客が直ちに 12% 減少するとは言えないが、少なくとも将来的には地下鉄需要が縮小傾向に向かうことは間違いない。

こうした人口減少問題に対して、例えば用途地域の見直しによる人口増であるとか、観光客誘致策による増客見込みといったような具体的な施策が示されれば将来予測を上方修正することも考えられるが、市交にはそうした戦略的発想は乏しく、このまま徒に時を過ごせば人口減少の影響をまともに受けることになろう。

仮に人口減少と地下鉄旅客数減少が比例するとすれば、平成 47 年には平成 20 年の旅客数から 12% 減少した 288,640 人/日となるものと予想される。市交が示している積み上げ計算の査定後の 7,640 人/日と、人口減少の影響を考慮して将来の乗客数を試算すると次頁の【表 8.3.2 の 6】のとおりとなる。なお、平成 47 年以降は人口減少がないという楽観的な前提を置いている。

---

1 例えば、鞍馬口駅近くにある京都産業大学附属中・高は平成 24 年 4 月に五条壬生川（最寄駅は JR 丹波口）に移転する予定であるが、このことによる烏丸線の乗客減少は見込んでいない。

【表 8.3.2 の 6】乗客数見込み

(単位：千人/日)

	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H32	H40	H45	H47
人口動態	328	328	327	326	326	325	324	323	322	321	318	304	294	289
個別施策による増加	1	2	3	3	4	5	5	6	7	8	8	8	8	8
合 計	329	330	330	329	329	329	329	329	329	329	326	312	302	297

なお、前述した資料「京都市高速鉄道需要等検討業務委託 報告書」（平成 18 年 5 月）においては、平成 32 年度の乗客数を 326 千人/日と予想しており、【表 8.3.2 の 6】による試算の 326 千人/日と同数となっている。また、平成 21 年 12 月現在、外部コンサルタントによって実施されている需要予測におけるデータ（速報値）においても、平成 32 年度の乗客数は 325 千人/日と見込まれている。このことからも、市交が計画している乗客数が現実離れしていることは明らかといえよう。

### 8.3.3. 将来運輸収入の検討（運賃）

地下鉄健全化計画案（骨子）では、地下鉄健全化計画（H16 当初）において「平成 17 年度に 10% の運賃改定を行い、以後 5 年毎に 5% の割合で運賃改定を行う」と計画されたことをそのまま将来に当てはめ、「平成 22 年度以降 5 年毎に 5% の運賃改定」を計画している。この場合、初乗り料金は概算で【表 8.3.3】のとおり推移する。

【表 8.3.3】運賃改定スケジュール

年次	H21	H22	H27	H32	H37	H42	H47	H52	H57	H62
初乗り料金	210 円	220 円	231 円	243 円	255 円	268 円	281 円	295 円	310 円	325 円 不良債務解消

ただし、実際には、運輸収益全体が 5% 増となるように、初乗り料金やその他の区間料金、定期料金などを調整しながらバランスをとって運輸収益を 5% 増となるようになる。また実際の運賃改定は 10 円刻みで行われる。

このような施策は過去においても立案されてきたが、いずれも①デフレという経済環境、②他の公営地下鉄が運賃改定を行っていないこと、③市バスへの乗客流出、な

どを理由として実現されてこなかったことは、「7.3.4 運輸収入分析（運賃）」において指摘したとおりである。そして、やはりこれと同じ理由で将来も「5年毎に5%の運賃改定」は実現不可能と考えられる。ここで、さらに各項目について考察を深めたい。

まず一つ目のデフレという経済環境に関して、将来よほどの外部環境の変化がない限り、今以上の運賃改定は市民に受容されないであろう。奇しくも監査期間中である平成21年11月17日、新聞紙上に市長の定例記者会見におけるコメントが紹介された。「厳しい社会経済状況の中、市民理解が得られるのか、極めて疑問」、「市民に負担増をお願いする時期はあろうが、5年に1度、画一的にやるのは難しい」とのことであり、全く同感である。

次に二つ目の他の公営地下鉄が運賃改定を行っていないことに関して、京都市以外の公営地下鉄においては長期間にわたって運賃改定が行われておらず、直近の運賃改定は、平成18年1月の京都市による運賃改定である。その後、他のどの公営・民営地下鉄も値上げしていないにもかかわらず、ひとり京都市だけが次なる運賃改定を行うことに市民の理解が得られないことは想像に難くない。現在、東京都、札幌市、仙台市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、福岡市の9つの自治体が公営地下鉄事業を運営しているが、それぞれの初乗り料金及び直近の運賃改定の状況は【表8.3.3の2】のとおりである。

【表8.3.3の2】他都市の地下鉄の運賃

		東京都	札幌市	仙台市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	福岡市
現在		170円	200円	200円	200円	200円	210円	200円	200円	200円
改定 状況	時期	H9.6	H9.4	H8.6	H9.9	H8.4	H18.1	H9.7	H11.8	H9.6
	金額	170円 ↓ 170円(注)	180円 ↓ 200円	180円 ↓ 200円	180円 ↓ 200円	180円 ↓ 200円	200円 ↓ 210円	180円 ↓ 200円	180円 ↓ 200円	180円 ↓ 200円

(注) 初乗り料金は改定されず。

(出所: 市交提供資料より監査人作成)

三つ目の市バスへの乗客流出に関して、先述のとおり地下鉄とバスとは相互に代替的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ことが予想される。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<sup>1</sup>については明らかになっていない。しかし、例えば鳥丸通りのように地下鉄線とバス路線が重複しているような場面では、バスと地下鉄の間に代替性が生じる。地下鉄初乗り料金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。

前述のとおり、過去の計画においても、3 年毎 12%、5 年毎 5%などの運賃改定が地下鉄健全化計画の中で再三再四謳われてきたが、このようなペースでの値上げが実現した実績はない。平成 8 年度の運賃改定以降、現実に運賃改定を行えたのは平成 18 年である。過去の実績からも、地下鉄健全化計画案（骨子）で示すような運賃改定は非現実的と言わざるを得ない。また、スケジュール的にも厳しいものがある。地下鉄健全化計画案（骨子）に従えば、次は平成 22 年度に 5%の運賃改定が行われる予定であるが、実現は極めて困難な状況である。というのも、運賃を改定するためには、運賃改定条例案を市会で議決し、国土交通大臣へ認可申請・国土交通大臣による認可を受ける必要があるが（所管 国土交通省鉄道局業務課 運輸審議会議）、これらの手続が全く進んでいないからである。

以上のことから、運賃改定は、せいぜいあと 1 回、バス料金と地下鉄初乗り料金が一致する 5%程度が限度であろう。また、実施時期についても直ちに行うことは難しいと思われる。

一方、景気が上向きになった時を見計らって運賃改定を行うという考え方がある。しかし、景気が上向きになるということは、すなわち長短金利が上昇するということでもある。例えば、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すると、 $218 \times 5\% = 11$  億円の增收効果がある。しかし、平成 20 年度末における有利子負債残高は、5,260 億

---

1 価格の変動によって、製品の需要や供給が変化する度合いを示す数値。例えば、ある製品の価格を 10 %値上げしたときに、需要が 5 %減少したとすると、この場合の価格弾力性は 0.5 となる。価格弾力性が 1 より小さい場合は、価格を変更してもほとんど需要は変化しないが、価格弾力性が大きいと、価格の上昇が大きな需要減少に繋がる。

円にも登るため、もし仮に調達金利が 1%上昇したとすると、年間の支払利息も  $5,260 \times 1\% = 53$  億円も増加するのである。

調達金利が 0.2%上昇した場合だけでも、年間の支払利息は  $5,260 \times 0.2\% = 11$  億円増加する。つまり、運賃を 5%改定するかしないで大きな議論になりはするが、たかだか 5%の運賃改定など調達金利がたった 0.2%上昇しただけで吹き飛んでしまうのである。つまり、それだけ有利子負債残高が異常な高水準になっているということでもある。ただし、現実には、建設企業債、特例債、資本費平準化債、資本費負担緩和分企業債などの債券は長期固定金利であり、金利上昇の影響を直接受けるものではない。しかし、今後急増することが見込まれる一時借入金（流動負債）は金利上昇の影響を直接的に受けてしまう上、金利上昇を運賃に転嫁しようとしても運賃改定に国交省の認可が必要であるため、速やかかつ頻繁な運賃転嫁は困難である。

したがって、現在作成中の地下鉄健全化計画においては、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。なお、長期金利の推移（国債 10 年物の利回り）については、【図 7.3.5】を参照のこと。

#### 8.3.4 将来運輸雑収入の検討

営業収益に関する前提の 3 番目に「駅ナカビジネスを拡大し、平成 25 年度までに年間 5 億円の収入が得られる」としていることについて、駅ナカビジネス展開のイメージは、以下のとおりである。

【表 8.3.4】駅ナカビジネス展開イメージ (単位：百万円)

	H21	H22	H23	H24	H25
既存事業収入	170	181	184	202	190
		飲料自販機増設	ワゴン増設	契約更新等	△京都改修
新規事業収入	-	100	198	230	310
		四条駅改修	烏丸御池駅改良 市役所前駅改良 簡易型店舗出店	第 1 期 京都駅改修	第 2 期 京都駅改修
収入見込	170	281	382	432	500

(出所：市交提供資料より監査人作成)

このなかで、四条駅の改札階とホーム階の間にある階層に、いくつかの店舗を誘致し、手数料収入を得るという計画が既に進行している。施工業者は既に決まり、テナント候補も具体的に上がっている。同様の計画は、烏丸御池駅の北改札口に入ったところのスペースや、京都駅の北改札口付近でも進められている。また、ワゴンサービスについても、京都駅や四条駅、烏丸御池駅、京阪三条駅などで実際に展開している。さらに、オリジナル商品開発についても、「駅ナカ」オリジナルスイーツと称して、「水尾の柚子チーズ」が平成 21 年 11 月 20 日から発売開始となった。このような商品にどれだけのニーズがあるのか不明確なところもあるが、少なくとも具体的な動きは着実に進められており、今後試行錯誤していく中で地下鉄事業の収益改善に貢献することを期待したい。

このように駅ナカビジネスは、本業の輸送サービスとは異なるが、それでも仮に年間 5 億円の利益を稼ぐことができれば、約 7,000 人/日程度の増客に匹敵する。なんら具体策の見えない増客策に比べれば、具体的にプロジェクトが進んでおり、この点は評価できる。

### 8.3.5 コスト削減に関する検討

#### 8.3.5.1 人件費の削減

人件費、経費、支払利息の削減については、ルネッサンスプランにおける実績もある。地下鉄健全化計画案（骨子）に掲げたコスト削減策を実行するのは簡単ではないが、自動車運送事業で検討した人件費単価の水準の問題（「第 4 自動車運送事業」の「5.2.3 人件費単価の検証給料表」を参照のこと）等は地下鉄においても同様であり、人件費等の削減余地は残されていることから、経費全体の削減に向けて市交が不退転の決意で努力を傾けることに期待したい。

#### 8.3.5.2 東西線のダイヤ見直しによるコスト削減

烏丸線に比べて東西線の乗降人員が低迷していることは既に述べたところであるが、これを再掲すると【表 8.3.5.2】のとおりである。平成 20 年度ベースでみると、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。

【表 8.3.5.2】烏丸線と東西線の乗降人員比較 (単位:人/日)

		15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
烏丸線	乗車	230,021	227,832	227,728	228,663	229,793	231,363
	降車	230,021	227,832	227,728	228,663	229,793	231,363
	計	460,042	455,664	455,456	457,326	459,586	462,726
東西線	乗車	118,752	121,615	127,661	127,792	130,475	144,177
	降車	118,752	121,615	127,661	127,792	130,475	144,177
	計	237,504	243,230	255,322	255,584	260,950	288,354

(出所:【表 1.9.2】、【表 1.9.2 の 2】から作成)

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、経済性という観点からは疑問である。

ところで、烏丸御池駅における時刻表を示すと【表 8.3.5.2 の 2】のとおりである。

【表 8.3.5.2 の 2】烏丸御池駅における昼間時間帯のダイヤ

時間	竹田方面行き (新は新田辺行、奈は近鉄奈良行)	時間当たり本数
10	3 8 13 18 23 新 28 33 38 44 51 新 58 奈	11
11	6 13 21 新 28 奈 36 43 51 新 58 奈	8
12	6 13 21 新 28 奈 36 43 51 新 58 奈	8
13	6 13 21 新 28 奈 36 43 51 新 58 奈	8
14	6 13 21 新 28 奈 36 43 51 新 58 奈	8
15	6 13 21 新 29 奈 36 44 新 51 新 59	8
16	6 新 14 20 26 32 38 新 44 50 56	9

時間	六地蔵方面行き (浜は浜大津行)	時間当たり本数
10	2 9 15 23 30 33 浜 38 45 53	9
11	0 3 浜 8 15 23 30 33 浜 38 45 53	10
12	0 3 浜 8 15 23 30 33 浜 38 45 53	10
13	0 3 浜 8 15 23 30 33 浜 38 45 53	10
14	0 3 浜 8 15 23 30 33 浜 38 45 53	10
15	0 3 浜 8 15 23 28 浜 31 39 47 55 59 浜	11
16	2 10 18 25 29 浜 32 40 47 55 59 浜	10

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浜大津行き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っている中、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避けて通ることはできないはずである。

#### 8.3.5.3 烏丸線におけるコスト削減

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。

	監査人の提案	市交の回答
①	烏丸線が堅調とはいえるが、それは京都-北大路間の圧倒的な乗降人員に支えられているのであって、それ以遠の末端部においては極端に減少する <sup>1</sup> 。輸送量にこうした大きな格差が生じているにもかかわらず、全線において同一の輸送力を提供していることは効率的とはいえない。少なくとも、京都-北大路間における区間運転 <sup>2</sup> を検討してみてはどうか。	そもそも区間運転を想定していないため、駅の配線や信号設備などの制約から困難である。 また、無理に実現しようとすると、7.5分間隔のパターンダイヤが崩れる。
	近鉄との相互直通運転においては、近鉄車と市交車の走行距離をバランスさせることで	鉄道事業者同士の協定に基づいて車両使用料の

1 京都-北大路間の1日当たりの乗降人員が357千人であるのに対して、北大路-国際会館が43千人、京都-竹田間は31千人にとどまる。

2 大阪市営地下鉄では御堂筋線（新大阪-天王寺間等）や谷町線（都島-文の里間等）で輸送力調整による区間運転を実施している。

②	車両使用料 <sup>1</sup> の授受が発生しないように調整している。その結果、市交地下線内を近鉄車両が最大39往復も走行することになる。この間、市交車は竹田車庫で休んでいるが、これを市交車によって代替できれば車両使用料収入を確保できる途が開けるのではないか。	精算を行っており、それを改めるのは難しい。
③	近鉄との車両使用料の授受について見直すことが難しいとすれば、走行距離をバランスさせるために遊休状態になっている市交車について削減するなどの次善の策は考えられないか。例えば、車両運用を見直して20編成中の1編成でも休車にできれば保守点検等に係るコストが削減できるのではないか。	試算したことがないが、コスト削減効果については僅少にとどまると考えている。

#### 8.4 現実的な長期収支見込の試算

前節までで、市交が策定した各種施策を吟味してきた。そこで監査人は、市交が作成した地下鉄健全化計画案（骨子）の長期収支計画をベースにしながら、乗客数及び運賃に関する現実的な仮定に基づいて長期収支を試算した。

なお、試算に当たっては、次のような仮定のもとで行っている。

- ・ 基本的には市交が作成している地下鉄健全化計画案（骨子）の計画数値を採用。市交の計画は平成63年度までであるため、それ以降は同額を採用。
- ・ 乗客数については、「8.3.2 将来運輸収入の検討（乗客数）」で計算した結果を採用。
- ・ 運賃改定は平成23年度に5%実施（初乗料金がバスと同じ220円になる程度）。以降は運賃改定を見込まない。
- ・ 支払利息は、平成30年度までは、市交の予測通り。平成31年度以降は、前期末有利子負債残高×2%と市交の予測の大きい方を採用。
- ・ 資金不足・資金余剰が発生した場合は、その年度において追加借入・繰上償還が可能であると仮定。

---

1 市交線内に他社の車両が乗り入れている場合、市交が当該車両を借りていることになるため、市交は車両使用料を負担しなければならない。逆に市交の車両が他社線へ乗り入れる場合、市交は車両を貸していることになるため車両使用料を受け取ることができる。相互直通運転に当たっては、鉄道事業者間でこうした車両使用料の授受が生じないように、互いの走行距離を調整することによってバランスをとるという方法が一般的に採用されている。

その結果は【表 8.4】のとおりである。

【表 8.4】 長期収支予測

1.長期営業収支予測

(単位：百万円)

		H20 年度	H30 年度	H40 年度	H50 年度	H60 年度	H70 年度	H80 年度	H92 年度
		開業 28 年	開業 38 年	開業 48 年	開業 58 年	開業 68 年	開業 78 年	開業 88 年	開業 100 年
旅客数 (千人/日)			328	328	312	297	297	297	297
経常収益	運輸収益	21,816	22,929	21,795	20,744	20,744	20,744	20,744	20,744
	運輸卸収益	1,381	1,691	1,691	1,691	1,691	1,691	1,691	1,691
	一般会計補助金ほか	2,804	1,637	197	46	-	-	-	-
	計	26,001	26,256	23,683	22,481	22,435	22,435	22,435	22,435
常的収支費用	人件費	6,029	5,228	5,282	5,282	5,282	5,282	5,282	5,282
	経費その他	12,706	7,575	7,556	7,556	7,556	7,556	7,556	7,556
	減価償却費	10,607	11,715	11,360	10,267	7,553	7,553	7,553	7,553
	支払利息	11,074	11,232	9,652	10,205	11,051	12,083	13,342	15,221
	計	40,417	35,750	33,850	33,310	31,442	32,474	33,733	35,612
	差引△損益	△ 14,416	△ 9,494	△ 10,167	△ 10,829	△ 9,007	△ 10,039	△ 11,298	△ 13,177
(償却前損益)			△ 3,809	2,221	1,193	△ 562	△ 1,454	△ 2,487	△ 3,745
									△ 5,625

2.長期資本収支予測

資本収入	企業債	-	12,422	3,261	3,261	3,261	3,261	3,261	3,261
	資金不足による一時借入	-	14,443	21,133	21,180	7,454	2,487	3,745	5,625
	一般会計出資金	-	2,197	815	815	815	815	815	815
	補助金ほか	-	533	545	-	-	-	-	-
計		-	29,595	25,754	25,255	11,530	6,562	7,821	9,700
資本支出	建設改良費	-	5,190	4,076	4,076	4,076	4,076	4,076	4,076
	企業債償還金	-	26,547	22,871	20,618	6,000	-	-	-
	その他	-	80	-	-	-	-	-	-
	計	-	31,817	26,947	24,694	10,076	4,076	4,076	4,076
差引残△不足額			-	△ 2,221	△ 1,193	562	1,454	2,487	3,745
									5,625

3.結果としての有利子負債残高

有利子負債残高	526,067	483,695	484,104	514,055	557,253	609,911	674,101	769,945
---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

(出所：市交提供資料より監査人作成)

烏丸線が開業してから 100 年後の平成 92 年度において、有利子負債は約 7,700 億円となる。100 年というのは、前述のとおりトンネルの設計耐用年数とされる期間である。つまり、烏丸線が開業してから 100 年が経過し、トンネルが物理的に使えなくなった時点において、有利子負債が約 7,700 億円あるということである。平成 21 年 3 月末時点における有利子負債残高が約 5,260 億円であるから、これから約 70 年間で有利子負債が減るどころか、ますます増加していく結果となるのである。相応の地下鉄健全化計画を実施し、駅ナカビジネス、人件費及び経費のコスト削減等々が実現したとしてもなお、有利子負債は膨張していくのである。このことから、地下鉄事業は破綻懸念状態であると言える。

そして、地下鉄事業が破綻懸念状態であることを糊塗するために使われてきたのが、再三指摘してきた、画餅でしかない増客予想と非現実的な運賃改定である。そもそも、東西線の建設自体が、この 2 つの要素、特に前者を駆使して進められたことは既に詳述したところである。

今、ここで市交に求めたいのは、地下鉄事業が破綻懸念状態であることを市民に周知した上で、地下鉄事業を継続し市民の負担を最小化するには、どれだけの市民の負担が必要になるのかを明確に説明することである。輸血を必要とする瀕死の重傷者に対して、どれだけの血液を準備するべきか、それを明確にする必要があるということである。具体的には、地下鉄事業にどれだけの資金を追加出資すれば、いつの時点で有利子負債を解消できるのかについて明確にしなければならない。もちろん、有利子負債の解消というのは最低限の目標であって、本来は欠損金の解消を目的とすべきであることはいうまでもないことを申し添えておく。

さて、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、各年 150 億円、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 年後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<sup>1</sup> 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つたともいえる金額ではある。

---

1 京都市市会事務局編「京都市会旬報（特集号）」に掲載されている「平成 6 年回顧」によると、東西線の建設事業費は当初計画の 2,450 億円に対して、実際の総額は 4,710 億円になり、2,260 億円の超過となっていると報じられている。

## 8.5 京都市一般会計からの支援の検討

地下鉄事業は、京都市一般会計から様々な形で補助金や出資を受け入れている。これらの補助金や出資のうち、経営が順調に推移していれば本来市民が負担する必要のないものとして、経営健全化出資と地下鉄利用者負担緩和支援補助金が挙げられる。

経営健全化出資は平成 16 年度から平成 25 年度まで実施される予定であり、累計 655 億円となる見込みである。また、地下鉄利用者負担緩和支援補助金は平成 17 年度から平成 21 年度まで実施される予定であり、累計 13 億円である。

これらは、地下鉄事業が適切に運営されていれば市民が負担する必要のなかったはずのコストである。さらに、前節で指摘したように破綻懸念状態である地下鉄事業を再生するには追加で 3,000 億円の市民負担が必要である。したがって、合計 3,668 億円が市民の負担となるのである。この金額は、京都市の人口が約 146 万人、67 万世帯（平成 21 年 3 月現在）であるから、1 人当たり約 251,000 円、1 世帯当たり平均約 547,000 円の負担となる。平成 20 年度における京都市一般会計の市債残高が 1 兆 1,285 億円、特別会計を含む京都市の総ての会計における市債残高が 2 兆 1,230 億円であることを考えれば、この追加負担額がいかに巨額かがわかる。

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物理的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）に至って時の世代に 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るべきであろう。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、その意思決定は監査人がするのではなく、まさに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。

現在、京都市自身が健全化判断比率を超えかねない状況にある。平成 20 年度における京都市の健全化判断比率は【表 8.5】のとおりとなっている。

【表 8.5】京都市の健全化判断比率

(単位 : %)

項目	実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率	将来負担比率
算定結果	0.87	8.63	12.0	240.0
早期健全化基準	11.25	16.25	25.0	400.0
財政再生基準	20.00	40.00	35.0	—

(出所：京都市ホームページ)

仮に地下鉄再生のために毎年 150 億円の補助を行うとして、起債措置が認められなければ、京都市一般会計において単年度で 150 億円の赤字が追加的に発生し、実質赤字比率は 4.2% 上昇する。実質赤字は解消しない限り翌年に繰り越され累積するため、財源が確保できなければ、年々これが累積していくことになる。仮に現在、京都市の収支が均衡しており、地下鉄事業への追加出資により年間 150 億円の赤字が発生するすれば、3 年で早期健全化基準 (11.25%) に抵触し ( $4.2\% \times 3 = 12.6\%$ )、5 年で財政再生基準 (20.00%) に抵触することになる ( $4.2\% \times 5 = 21.0\%$ )。

このような京都市の財政環境の中で、3,000 億円の財源をどうように捻出するのか。為政者の喉元に突きつけられた課題は重く大きい。

## 9 高速鉄道事業の総括

ここまで地下鉄健全化計画案（骨子）の增收策及びコスト削減策について検討を行ってきた。重要な点を要約すれば、【表9】のとおりである。

【表9】監査の指摘事項と改善のポイント

要素	指摘事項	改善のポイント
ガバナンス・モニタリング上の問題	地下鉄事業の窮境原因は、そもそも東西線を建設し、そして延伸するという投資意思決定そのものであったことを総括する必要がある。この意思決定がどのようにして導かれたか。その契機は、バブル期に採算性を度外視して提案された運輸政策審議会の答申「大阪圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画」に求められる。これを錦の御旗としつつ、東西線の開業・延伸によって利益を享受できる多くの利害関係者によってその建設と延伸が推進されたのである。	巨額の設備投資に対して、本来であれば十分な監視機能を果たすべき議会も、利害関係者の狭間で一方の推進役になったことが否定できない。東西線開業・延伸、いずれの投資意思決定も、議会において十分に監視されることはなかった。とりわけ、六地蔵・太秦天神川延伸を一時凍結してでも、採算性の再点検が実施されなかつたことは痛恨の極みである。東西線が開業する3年以上前から、既に地下鉄健全化計画が存在し、東西線開業後も乗車率が当初計画を大幅に下回る事実が明らかになっていながらもかわらず、延伸計画の凍結・見直しという冷静な対応がなされなかつたのか疑問である。 今後、同じ過ちを繰り返さないための人知の結集が必要である。
	京都市バス・地下鉄事業経営健全化有識者会議（以下、有識者会議という）が平成21年1月より4回開催され、地下鉄健全化計画案（骨子）を基に、同年7月には「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～」（以下、中間提言という）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名が本報告書でもたびたび登場する地下鉄の需要予測を数次にわたって有償で受任した外部コンサルタント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う慎重な配慮が必要である。 なお、この会議が取り纏めた中間提言については中立性に疑義があるため、本報告書では言及することを差し控えた。

事業運営 ・事業体制の問題	地下鉄健全化計画において最も重要なファクターである乗客数見込と運賃改定について、いずれも非現実的な仮定をもとに長期収支計画を立てている	客観的な根拠に基づく地に足のついた根本的な見直しが必要である。
	財政健全化法においては資金不足比率を 20%以下に抑えることが求められるところ、この資金不足比率が理解しにくい指標であるため、市民に対する説明責任を果たす上では工夫が必要である。	市交は総務省に対する説明とは別に、市民に対して、「有利子負債」「欠損金」「償却前損益」といった一般に理解されやすい概念を用いて、地下鉄事業の実態を説明する責任を負う。その際には、「有利子負債」「欠損金」がいつ解消できるのか、あるいは、それが不可能なのであれば、市民にどれだけ負担が発生するのかも含めて説明しなければならない。
		市民に地下鉄事業の将来を説明する際には、甘い絵を見せるのではなく、現実を示さなければならぬ。すなわち、地下鉄事業は破綻状態にあるという事実である。そのうえで、今、追加負担をするべきか、問題を先送りするべきか、経済合理性の観点から適切な選択肢を提示しなければならない。
	平成 26 年度から平成 45 年度までの 20 年間、各年 150 億円、累計 3,000 億円の追加出資をすることによって、烏丸線開業 100 年目にあたる平成 92 年（西暦 2080 年）に有利子負債の解消にメドがたつとの試算が可能である。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つたともいえる金額である。	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）に至って、その時の世代に 7,700 億円の債務を負担させるのか。その意思決定は、まさに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る。
	平成 20 年度における運輸収入が約 218 億円であるから、5%の運賃改定を行ったとすると 11 億円の增收効果がある。しかし、平成 20 年度末における有利子負債残高は、5,260 億円にも上るため、もし仮に企業債調達金利が 1%上昇した	今後の地下鉄健全化計画の策定にあたっては、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。

	<p>とすると、年間支払利息も 53 億円も増加するのである。5%の運賃改定の効果は、調達金利が 0.2%上昇しただけで相殺されてしまうのである。</p>	
	<p>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%減額する」という市民とのコミットメントが、減額幅が縮小され反故にされている。</p> <p>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。</p>	<p>バス事業に係る損益が少しばかり好転したことをもって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ある。</p>
コスト削減について	<p>開業後 30 年を迎え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。</p>	<p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 京都一北大路間における区間運転</li> <li>② 相互直通運転に係る車両使用料収入の確保</li> <li>③ 車両運用の見直しによる 1 編成休車による保守点検コストの削減</li> </ul>
	<p>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 本の運転とされている。従前、東西線は 1 時間 6 本の運転であったが、烏丸御池駅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。</p> <p>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。</p> <p>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浜大津行き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。</p>	<p>東西線の収益性改善が市交にとっての大きな課題となっている中、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。</p>