

令和3年度

個別外部監査の結果報告書

【概要版】

高速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

令和3年12月

京都市個別外部監査人
公認会計士 新井 英植

第1 外部監査および監査対象の概要

1 外部監査の概要

1.1 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第26条第1項の規定に基づく、地方自治法第252条の27第3項に規定する個別外部監査

1.2 選定した特定の事件

高速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

1.3 特定の事件を選定した理由

京都市交通局の高速鉄道（地下鉄）事業は、特別会計の令和2年度決算において資金不足比率が経営健全化基準（20%）以上となり、財政の健全化に向けた計画の策定が必要となることとなったが、計画策定にあたって財政健全化法に基づき今回、個別外部監査人による監査を求められた。

このような状況であるので、監査テーマを「高速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」とし、実施することとした。

1.4 外部監査の対象期間

令和2年4月1日から令和3年3月31日

なお、監査の対象期間は、原則として令和2年度とするが、必要に応じて過年度にも遡及するとともに、令和3年度以降の状況についても言及している。

1.5 外部監査の方法

1.5.1 監査の要点

① 事業全体について

- ・経営ビジョン（改訂版）案の内容の検討と提言
- ・資金不足比率の分析と検討
- ・設備投資の分析と検討

② 事業収益について

- ・運輸収益の分析と検討
- ・運賃の内容の検討
- ・乗客の分析と検討
- ・駅ナカビジネスの分析と検討
- ・広告収入の分析と検討

③ 事業費用について

- ・費用項目の分析と検討
- ・人員および人件費の分析と検討
- ・業務委託の分析と検討
- ・その他経費の分析と検討

1.5.2 実施した主な監査手続

① 監査関係資料の収集・閲覧・分析

- ・担当部署からの資料および自ら収集した資料の閲覧・分析

② 担当部署への質問・ヒアリング

- ・担当部署への質問書の提出と回答の回収
- ・担当部署へのヒアリング

③ 現場視察

- ・現場の視察

1.6 外部監査の実施期間

令和3年10月1日から令和3年12月23日

1.7 個別外部監査人および補助者の資格・氏名

1.7.1 個別外部監査人

公認会計士 新井 英植

1.7.2 個別外部監査人補助者

公認会計士・税理士 四方 浩人

公認会計士 松原 広幸

税理士 松本 慎太郎

公認会計士 荒木 聡

1.8 利害関係

京都市と個別外部監査人ならびに個別外部監査人補助者との間には、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。

2 監査対象の概要

2.1 京都市交通局の概要

京都市交通局（以下「交通局」という。）は、京都市内およびその周辺地域において自動車運送事業（市バス）および高速鉄道事業（地下鉄）をおこなっている。

京都市の交通事業は、明治 45 年 6 月に市営電車の営業（7.7 キロメートル）を開始したことに始まる。

現在の交通事業は、市域を東西南北に貫く交通の大動脈である地下鉄と、市内にきめ細かに張り巡らせた市バス路線とのネットワークにより、安心・安全で市民の皆様の生活に欠くことのできない身近な公共交通機関となっている。また、京都を訪れる人々の便利な交通手段として多く利用されている。

市バスおよび地下鉄は、京都市の重要政策である「歩くまち・京都」を牽引する公共交通機関として、重要な役割を担っている。

2.2 沿革

明治 28(1895)年 2 月	京都電気鐵道株式会社が東洞院塩小路下ル(七条停車場)～伏見下油掛間で日本初の市街路面電車の運行を開始
------------------	--

明治 45(1912)年 6 月	市電の運行を開始（烏丸線, 千本・大宮線, 四条線, 丸太町線）
大正 7(1918)年 7 月	市が京都電気鐵道株式会社を買収
昭和 3(1928)年 5 月	市バスの運行を開始(出町柳～植物園間)
昭和 7(1932)年 4 月	トロリーバスの運行を開始(四条大宮～西大路四条間)
昭和 27(1952)年 10 月	地方公営企業法の施行に伴い、公営企業として発足
昭和 44(1969)年 9 月	トロリーバスの営業を廃止
昭和 53(1978)年 9 月	市電を全線廃止
昭和 56(1981)年 5 月	地下鉄烏丸線 北大路～京都間開業
平成 9(1997)年 6 月	地下鉄烏丸線 国際会館～北山間開通により現在の全区間が開通
平成 9(1997)年 10 月	地下鉄東西線 二条～醍醐間開業
平成 20(2008)年 1 月	地下鉄東西線 二条～太秦天神川間開通により現在の全区間が開通

2.3 高速鉄道事業の概要

京都市高速鉄道事業（以下「地下鉄事業」という。）は、京都市交通の基幹となる輸送手段として、昭和 56 年 5 月に烏丸線を北大路・京都間で開業した。その後、順次路線を延伸し、平成 9 年 10 月に東西線を開業、平成 20 年 1 月の東西線二条・太秦天神川間の延伸により、今日の広域的な鉄道ネットワークを形成した。

一方で、地下鉄事業は、建設費が 8,500 億円にも膨らんだことなどによる多額の企業債務残高や事業における累積資金不足額の増加、およびコロナ感染症の影響による事業収益の激減により、現在、経営健全化団体となっている。

地下鉄事業は全国一厳しい経営状況にあるといえる。

第2 監査の総評と個別論点

1 監査の総評

1.1 監査の総評

地下鉄事業は、建設費総額が 8,500 億円にものぼり、多額の企業債などの長期債務や累積資金不足額（不良債務）の返済などのため、昭和 56 年の開業以来たいへん厳しい経営状態にある。

平成 20 年度決算においては、資金不足比率が 20%を超え、財政健全化法に基づく経営健全化団体となり経営健全化計画を策定することとなった。そのようななか、人件費や経費の削減などの改革に取り組み、また、全庁を挙げて人と公共交通優先の「歩くまち・京都」を推進するとともに、駅ナカビジネス等の積極的な経営戦略により、「1 日 5 万人増客」の目標を達成するほか、平成 29 年度には計画より前倒しで経営健全化団体から脱却した。

その後、インバウンドをはじめとする観光利用にも支えられ、着実に経営改善の道を歩み、平成 31 年 3 月には令和元年度から 10 年間の経営方針を取りまとめた経営ビジョンを策定し、厳しいながらも将来の展望が示された。

しかし、令和 2 年 2 月以降の新型コロナウイルス感染症による急激な利用者減とそれに伴う運輸収益の大幅な減少（88 億円減）などにより、これまでの経営努力がわずか 1 年で失われるほどの厳しい経営環境に陥った。今後もこれまでのようなお客様の利用を期待することは困難な状況であることを鑑み、交通局では、経営ビジョンの改訂に着手された。

今回の監査において確認した経営ビジョン改訂版(案)は、京都市の地下鉄は、単に安全確実な環境にも優しい交通機関としての役割に留まらず、京都市と近隣都市を結ぶ京都都市圏のネットワークによる交通利便性の増大や道路交通の円滑化、さらには、京都の経済活動を支える都市基盤としての機能を担っている、という思いのもと策定されている。

監査の過程で、経費の節減や収入増加策など様々な経営健全化策などについて検討を重ねた。しかし、今後も十分な利用客の回復による収入増加や固定費の削減が困難な状況にある。この窮境から脱却し持続可能な経営を成し遂げるに

は、運賃改定に踏み込まざるを得ないと判断されたことは、交通局としてもやむを得ない選択であったと理解している。ただし、不断の経費削減や、市民理解を深める必要性があることなど、これまで以上に交通局の努力が必要であることを忘れてはならない。

この経営ビジョン改訂版（案）は、従来の経営健全化計画や経営ビジョンなどに比べ、時間的に厳しいなかで策定されたが、そのような状況において十分な努力がなされた跡が見て取れる。

また同じく、短期間ではあったが個別外部監査に真摯に対応いただいたことに対して謝意を表す。

1.2 今後の状況変化と計画の策定

地下鉄事業は、近年において2度中期的計画を策定している。平成22年3月の前経営健全化計画と平成31年3月の経営ビジョンである。そして今般、令和3年度から令和10年度までのビジョン改訂版を経営健全化計画として策定を進めることとしている。ビジョン改訂版は、経営ビジョンの財政面を手直ししたものである。

前経営健全化計画および経営ビジョンの策定においては、おおよそ2年間の準備と検討期間があったが、今回のビジョン改訂版は、コロナ感染症という急激かつ予測不能な経営環境のなかにあつて、前2回の計画に比べ約半分程度の期間での策定（財政健全化法の定めによる）を余儀なくされている。

そのような時間的にひっ迫した環境を勘案すると、今回の計画案は財政面だけの手直しとはいえそれなりに評価しうるものである。

ただし、以下の章でも言及しているとおり、細部にわたる数値の積み上げなど、今後検討を深めていくことが望ましい点も見受けられる。

今回、地下鉄事業が経営健全化団体に陥ったのは、コロナ感染症の拡大を主要因とする利用客の減少によるものであるといえる。ただし、コロナ感染症については現在も予断を許さない状況であり、今後の予測も困難である。従って、策定

中のビジョン改訂版に記載の数値についても、短期間に事業環境が大きく変化し有用でない情報となる可能性がある。

【意見 1】

交通局は、今後の状況の変化に対し常に最大の注意を払うとともに、計画見直しの作業を継続しておこなうべきであると考えます。

将来、改めて計画を策定する場合は、基本方針や経営戦略の見直しも当然必要であると思われる。具体的な改善目標と改善施策を十分に検討し、しっかりと計画数値を計上されたうえで策定することを期待する。

2 個別論点

2.1 経営健全化指標

2.1.1 資金不足比率の算定方法

資金不足比率は、公営企業の資金不足の状況を、事業規模である料金収入等の規模と比較して指標化し、経営状況の悪化の度合いを示すものである。

資金不足比率が高くなるほど、料金収入で資金不足を解消するのが難しくなり、公営企業として経営に問題があることになるという指標である。

地下鉄事業は法適用事業に該当し、法適用事業は、下記の計算式によって資金不足比率を算定する。

$$\text{資金不足比率} = \text{A 資金の不足額} / \text{B 事業の規模}$$

A 資金の不足額について

$$\text{資金の不足額} = (\text{流動負債} + \text{建設改良費等以外の経費の財源に充てるために起こした地方債の現在高} - \text{流動資産}) - \text{解消可能資金不足額}$$

B 事業の規模について

$$\text{事業の規模} = \text{営業収益の額} - \text{受託工事収益の額}$$

なお、「流動負債＋建設改良費等以外の経費の財源に充てるために起こした地方債の現在高－流動資産」は、「累積資金不足額」の数値と一致するため「A 資金の不足額」は以下のとおり整理することができる。

A 資金の不足額について

資金の不足額＝累積資金不足額－解消可能資金不足額

2.1.2 資金不足比率の改善

ビジョン改訂版では、地下鉄を安定的に維持していくための財政目標として、

- ・安定経営を図るうえで基本となる経常損益の黒字化について、計画期間中の早期に達成すること
- ・一般会計から任意の財政支援を受けない運営を継続すること
- ・早期に経営健全化団体から脱却すること
- ・累積資金不足額の将来の最大値を 900 億円以下に抑制すること

の 4 つを掲げている。ここで、「経営健全化団体からの脱却」は資金不足比率を 20%以下にすることと同義である。

この資金不足比率というのは、上述のとおり様々な状況や数値に影響を受ける極めて複雑な指標であり、その指標の改善が果たして地下鉄事業の経営改善に直結する指標なのか疑問が残る。

そもそもビジョン改訂版においては、令和 6 年度に資金不足比率は改善し、経営健全化団体から脱却するものの、累積資金不足額は令和 22 年度のピークまで増加を続けるという、一見して理解しづらいシミュレーションとなっている。

【意見 2】

地下鉄事業の経営の改善状況を市民に説明し、市民が理解するための指標として、資金不足比率では不十分ではないかと考える。そのため、ビジョン改訂版において財政目標として掲げられた「累積資金不足の最大値の抑制」のような、

市民にとって地下鉄事業の経営改善の状態をより理解するための指標を設定することが重要であると考える。

2.1.3 累積資金不足額

累積資金不足額は日常の資金不足額を表す最も重要な指標であり、最大値 900 億円としているのは、交通局が金融機関等から借入れ可能な金額を 1,000 億円程度と想定しており、累積資金不足額を金融機関からの調達可能金額未満に抑えるためとの説明である。

また、交通局は、累積資金不足額の最大値を 900 億円以下に抑制するという点について、「第 2 回京都市交通局市バス・地下鉄事業経営ビジョン検討委員会」で以下のとおり述べている。

…これ（資金不足）を賄うためには運賃改定が必要になるが、お客様にかなりご負担をおかけするため、目標については、事業を最低限運営、維持できるような目標とし、「累積資金不足の将来の最大値を 900 億円以下に抑制する」ことを目標値とさせていただいた。

ご指摘のとおり、これをゼロにしていくことが必要であり、それが安定経営にもつながるが、まずは事業を継続することを最優先に、このような目標とさせていただいた。

「累積資金不足額の最大値 900 億円以下」という目標については、20 年近く先の貸付のため、金融機関から借り入れ可能額の確約が得られていないこと等から、「900 億円以下」という目標の妥当性については、監査人として判断しないが、解消可能資金不足額の影響を受けない累積資金不足額を経営目標とすることは、地下鉄の経営改善を示す目標指標として一定の合理性を有すると考えられ、30 円の運賃改定は、交通局が目標としている累積資金不足額の最大値 900 億円を達成するためには必要な改定額と言える。

2.1.4 累積資金不足額の今後

累積資金不足額は、平成5年度においてはじめて約9億円が計上された後増加を続け、平成9年度以降は200億円台、平成20年度決算以降は300億円台で推移してきた。そして、新型コロナの影響を受けた令和2年度において約371億円と令和元年度から一気に約70億円も増加し、令和3年度予算ではさらに増加し400億円を超えることが想定されている。

さらに、運賃30円の値上げを含む経営健全化策の実施をおこなったとしても、累積資金不足額は、今後も増加を続け、令和22年度において842億円とピークを迎える。

しかし、その後は減少に転じ、令和42年度決算で累積資金不足額が解消するとするシミュレーションがビジョン改訂版で示されている。

3 収益

3.1 地下鉄事業収益の状況

3.1.1 地下鉄収益の概要

地下鉄事業から生じる収益には、主たる営業活動から生じる営業収益と、金融財務活動その他主たる営業活動以外の原因から生じ営業外収益がある。

収益の大半を占める営業収益は主として運輸収益であり、運輸収益をいかに増大させるかが地下鉄運営における最大の課題であるといえる。

京都市においては、インバウンド需要を背景とした乗客数の堅調な増加により令和元年度には収益が全体で333億円まで堅調に増加したものの、令和2年度にはコロナ禍の影響を受け254億円と大幅に下落している。

3.1.2 健全化計画実施後事業計画（運賃改定前）

今般の計画案においては、「今後のお客様動向見込みを前提とした場合、本計画に掲げた経営健全化策をすべて実施したとしても、以下の収支見通しのとおり持続可能な安定経営に向けた経営目標には程遠い」として、まず運賃改定を除く経営健全化策（ダイヤや業務、人件費の見直し、乗車券制度の改定、広告収入

増加策実施、等々)を組み込んだ計画として以下の事業計画が示されている。

健全化計画実施後事業計画

(単位：億円)

	R3 年度	R4 年度	R5 年度	R6 年度	R7 年度	R8 年度
運輸収益	191	193	200	217	232	245
経常損益	▲ 58	▲ 54	▲ 56	▲ 34	▲ 19	▲ 2
累積資金不足	▲ 438	▲ 502	▲ 574	▲ 667	▲ 760	▲ 823
資金不足比率	58.5%	48.8%	44.5%	-	-	-

	R9 年度	R10 年度	R11 年度	R12 年度	R13 年度	R14 年度
運輸収益	245	245	245	245	245	245
経常損益	0	▲ 2	▲ 9	▲ 12	▲ 22	▲ 26
累積資金不足	▲ 867	▲ 912	▲ 964	▲ 993	▲ 1,014	▲ 1,026
資金不足比率	-	-	-	-	-	-

	R15 年度	R16 年度	R17 年度	R18 年度	R19 年度	R20 年度
運輸収益	245	245	245	245	245	245
経常損益	▲ 35	▲ 30	▲ 29	▲ 28	▲ 27	▲ 32
累積資金不足	▲ 1,026	▲ 1,042	▲ 1,080	▲ 1,102	▲ 1,150	▲ 1,195
資金不足比率	-	-	-	-	-	-

3.1.3 運賃改定を含む経営健全化策実施後の事業計画

上記の健全化施策に加え、経営ビジョン検討委員会では10円、20円、30円とそれぞれ値上げした場合の将来計画および累積資金不足について案が提示され、委員による検討がおこなわれている。その中では、今後も「市民の足」として、また観光客の交通手段として、地下鉄を維持継続するためには運賃値上げによる収入増加を見込まざるを得ず、地下鉄事業における30円(約11%)の運賃改定を見込む、と言及されている。これに基づき、運賃を令和6年度より30円改定した場合の、運輸収益の推移予測は以下のとおりである。なお旅客数は前段の健全化計画実施後事業計画に使用されている前提と同様である。

運賃改定後事業計画

(単位：億円)

	R3年度	R4年度	R5年度	R6年度	R7年度	R8年度	R9年度	R10年度	R11年度
運輸収益	191	193	200	240	256	271	271	271	271
経常損益	▲ 58	▲ 54	▲ 56	▲ 11	6	24	27	24	18
累積資金不足	▲ 438	▲ 502	▲ 574	▲ 644	▲ 712	▲ 749	▲ 766	▲ 785	▲ 810
資金不足比率	58.5%	48.8%	44.5%	-	-	-	-	-	-

	R12年度	R13年度	R14年度	R15年度	R16年度	R17年度	R18年度	R19年度	R20年度
運輸収益	271	271	271	271	271	271	271	271	271
経常損益	16	6	2	▲ 6	▲ 1	0	1	3	▲ 2
累積資金不足	▲ 811	▲ 811	▲ 807	▲ 786	▲ 785	▲ 794	▲ 794	▲ 812	▲ 827
資金不足比率	-	-	-	-	-	-	-	-	-

3.1.4 資金調達のための新たな取組み

地下鉄事業は資金調達のための新たな取組みとして、ふるさと納税やクラウドファンディングを活用するとしている。より多くの資金調達を達成するため、交通局ならではの「返礼品」の製作や広告媒体を活用したプロモーションを実施するとのことである。

この新たな取組みの内容について確認すると、ふるさと納税の返礼品として鳥丸線の新型車両に採用した伝統工芸品と同一の製品を選定し、11月1日より出品しているとの回答があった。その一方で、その他の具体的な取組内容や収益目標、実施に向けたスケジュールについてはすべて未定であるとのことである。

【意見3】

資金調達のための新たな取組み自体は令和4年度から令和5年度での実施を目標とした短期的な取組みとし、現在、先行事業者のクラウドファンディング等の取組みを研究されているところであるが、実施までには、さらに具体的検討を深めるべきである。

これらについては、今後、施策が適切に実施されるのかどうか、またその成果はどのように達成されたのか、モニタリングする必要がある。

3.1.5 経営健全化出資の活用

地下鉄事業は公共交通の維持・確保に向けた国等への支援要請をビジョン改訂版に掲げているが、当然のことながら国等への支援要請は実現可能性や即効性が担保された施策とはいえない。京都市が実施できる既存制度において、地下鉄事業を支援する方法はないのだろうか。

この点について、公営地下鉄事業者が経営健全化団体に該当した場合には、市一般会計からの出資による支援が認められている。これを経営健全化対策出資金制度という。

同制度は公営地下鉄事業者について、その累積資金不足の計画的解消および発生抑制などの経営健全化を促進することにより、安定的かつ良質なサービスの提供の確保に資することを目的として総務省が制定したものである。

平成15年度より実施され、京都市では平成16年度から平成29年度までの間において、累計96,731百万円にも上る金額が活用されてきた。

この経営健全化対策出資金制度を活用すれば、コロナ禍で拡大した地下鉄事業における累積資金不足の増加額について市一般会計からの出資が可能である。つまり、国等への支援要請がなくとも、市として危機的状況にある地下鉄事業を支援する仕組みは、すでに存在しているといえる。

この点について、ビジョン改訂版には特段の言及がない。そのため、今次の危機において活用の余地がないか交通局に確認したところ、現在は京都市財政について極めて厳しい状況にあるため、地下鉄事業としては一般会計からの経営健全化出資金や新たな財政支援には頼らない自立した経営を目指すべきであると認識している、とのことであった。

自立した経営を目指すという方針について異論はないが、地下鉄は京都市のインフラである。コロナ禍のような未曾有の事態に伴う経営悪化の責任と危機回避策について、交通局のみに付託すべきものかどうかは議論のあるところであろう。

3.2 旅客数の状況

3.2.1 旅客数の実績と見込

今後の旅客数の動向見込について、お客様数は今後徐々に戻ってくるものの、テレワークなど新たな生活様式の定着等により、令和元年度の状況までは戻らないとの前提を置き、令和14年度までの見込を作成している。1日当り旅客数に関する平成21年度以降の実績および将来見込の内容について提示を求めたところ、以下の図表のとおりであった。

1 日当り旅客数の実績および見込 (単位：千人)

区分	平成21年度 実績	平成22年度 実績	平成23年度 実績	平成24年度 実績	平成25年度 実績	平成26年度 実績
定期外	176	179	182	187	190	193
定期	127	128	129	130	135	143
敬老等	23	23	23	23	23	23
合計	327	330	334	339	348	359

区分	平成27年度 実績	平成28年度 実績	平成29年度 実績	平成30年度 実績	令和元年度 実績	令和2年度 実績
定期外	204	208	211	214	208	119
定期	145	148	153	160	168	124
敬老等	23	23	23	23	24	25
合計	372	379	387	397	400	267

区分	令和3年度 見込	令和4年度 見込	令和5年度 見込	令和6年度 見込	令和7年度 見込	令和8年度 見込
定期外	138	143	153	170	187	204
定期	139	135	139	142	144	146
敬老等	24	26	21	17	17	17
合計	301	304	314	329	348	366

区分	令和9年度 見込	令和10年度 見込	令和11年度 見込	令和12年度 見込	令和13年度 見込	令和14年度 見込
定期外	204	204	204	204	204	204
定期	146	146	146	146	146	146
敬老等	17	16	16	16	16	15
合計	366	366	366	366	366	365

地下鉄事業は令和元年度実績である 1 日当り 400 千人から、令和 14 年度にかけて 1 日当り 365 千人へと 35 千人の減少（▲8.8%）を見込んでいることがわかる。また、令和 8 年度から令和 14 年度までの客数の減少は、敬老乗車証等の影響のみ考慮されている。

3.2.2 増客施策にかかる成果指標の設定

新型コロナウイルス感染症に関して、地下鉄事業は他事業者と比較して相対的に大きな影響を受けている。その点をふまえて、旅客数見込について他鉄道事業者と比較し、保守的な想定をしている点については妥当性があるだろう。

その一方で、運賃改定の前提として増客施策を含む経営健全化施策の達成を掲げるとするのであれば、ビジョン改訂版に掲げられた各施策について、客観的に測定可能な成果指標の設定をおこなうべきである。

【意見 4】

現状は、ビジョン改訂版の骨子として増客施策を掲げているにもかかわらず、計画上の旅客数に何ら反映されておらず、さらに、各施策に対する客数増加の目標設定もされていない状況にある。

交通局では、平成 31 年 3 月策定の経営ビジョンに掲げた事業戦略ごとの取組状況や目標達成状況を評価するため、毎年度「経営評価」がおこなわれている。こうした取組を有効に機能させるためにも、進捗管理可能な目標設定を行い、市民に示す必要があるだろう。

3.2.3 乗車券にかかる健全化施策

地下鉄事業が発行する企画乗車券類について、観光客の利便性に貢献する一方で、利用率の上昇により実質運賃の低下を招来し、収益改善の足かせとなっている可能性がある。

他公営地下鉄と比較しても相対的に低くなっている 1 人当りの乗車運賃を適正化し、利用頻度の高い利用者向けに IC ポイントサービスを充実させていく方

針について、健全化施策としての妥当性に疑義は感じられない。

その一方で、乗車券制度の見直し及び混雑緩和や市民利用に資する料金体系については、更なる検討を促したい。

① 一日券の他都市比較

地下鉄事業者の一日券価格が初乗運賃の何倍かを示した倍率により割安度を比較すると、京都市は令和3年10月に価格改定（600円→800円）したにもかかわらず、比較対象とした8事業者のうち5番目に相当しており、全国一高い初乗運賃に比較すると、いまだ割安に設定されているということもできる。

また、札幌市や仙台市は土日のみ利用できる一日券を発行しており、これらは観光客の利便性向上と平日の混雑緩和の双方に資する試みであるともいえよう。東京都営、東京メトロ、横浜市については一日乗車券のIC化を実現しており、磁気カード市場の縮小によるコスト増への懸念も解決済である。

こうした他都市の取組事例も参考し、さらなる価格改定や混雑緩和に資する券種への切り替え、IC化への対応の是非など、今後の深度ある検討を期待したい。

② 混雑緩和や市民利用に資する料金体系

【意見5】

ポストコロナを見据えた場合、コロナ前の課題であった混雑緩和や、市民を中心とした利用頻度の高い者に資する料金体系の構築がクローズアップされることになる。

導入に向けたハードルは高いものと思われるが、将来的には利用頻度に応じた運賃設定や、ピーク時とオフピーク時の変動料金の設定など、大胆な料金体系の導入についても検討が必要となろう。ここ数年来のICカード利用率の急増は、これらの施策の実現可能性を技術的に後押しする状況にもあるといえる。

地下鉄事業の収益改善と混雑緩和および市民サービスの向上に貢献する可能

性をふまえて、料金体系に関する積極的な検討を期待したい。

3.3 運賃の状況

3.3.1 運賃改定と旅客数

過去からの旅客数の推移をみれば、旅客数は、コロナ禍では大幅に下落したものの、過去一貫しておおむね増加基調にあったことが見てとれる。

特に平成9年および10年の東西線開通に見られるように、延伸があった年は当然ながら客数が伸びること、また、期間後半、特に平成25年から平成30年ごろに見られる年平均2.5%を超える力強い旅客数の増加はインバウンド客の増加による恩恵でおおむね説明ができるものと考えられる。

しかしながら、コロナ禍により令和2年度大きな減少に見舞われ、東西線開通後最低の数値となったことは残念なことである。

さてこの間、運賃改定は7回おこなわれている（昭和59年、昭和63年、平成4年、平成8年、平成18年、平成26年、令和元年）。これらの年度の旅客数について見てみると、いずれも値上げの結果として大幅な旅客数の減少はない点が認められる。

ビジョン改訂版では令和6年度以降運賃改定をおこなうことを検討しているということであるが、同計画中、運賃上昇による旅客数の減少効果は見込んでいないとのことである。これは上記の認識とも整合する結果であると考えられる。地下鉄という公共性の高い、また代替性のない輸送手段において、値上げは一般的に考えられるほど旅客数減に大きな影響はないということであろう。

【意見6】

ただし、経営ビジョン検討委員会においても、運賃値上げとそれに伴う利用者の減少については、当然に想定される事象である、との指摘もある。特に今回の場合にはコロナ禍からの回復という特殊条件下における旅客数の回復と相殺される（結果大幅な回復に旅客数の減少影響が吸収される）点、過去の値上げは10

円あるいは 20 円であり、仮に 30 円値上げをするのであれば、以前にない値幅である点からも、今般の計画において旅客数減少の影響をどのように見るか、考慮する必要があると考えられる。

3.3.2 運賃改定の実施プロセスについて

運賃値上げのタイミングについては、コロナ禍の影響により今後数年間は大幅な赤字が続く見込みであることから、可能な限り早期の実施を目指すとのことであり、その妥当性については経営ビジョン検討委員会においても議論がなされている。

現行制度上、運賃を改定するには、国土交通省から上限運賃額の認可を受ける必要があり、また交通局は公営企業に該当するため、京都市会の議決も必要となる。

交通局によれば、国への申請には、今後 3 年間の収支見通しを作成し、運賃改定額を算出する必要があるが、年間のコロナの影響について精緻に見込むことが困難であり、適切な運賃改定が見込めないことから、短期的な運賃改定はできないとのことである。

また運賃改定にかかる国との協議やシステム改修を考慮すると、実施までに約 2 年半の期間が必要と想定していることから、最短で実施した場合の「令和 6 年 4 月」としている。

これは国や制度によって定められたもので仕方のない部分も理解できるが、コロナ禍という特殊な状況下で最速でも 3 年を要するというのはやや調整期間が長きにわたるようにも見受けられる。

この点については、京都市や交通局が如何ともしがたい部分であるが、運賃値下げの可能性も含めて制度上もう少し迅速かつ柔軟な対応が可能でもよいのではないかと考えられる。

今回の値上げに際しては累積資金不足額解消等の諸々の前提条件があるなかでの決定でもあるので、今般計画されている値上げがプロセス面や政策評価面

で妥当であったか、将来 PDCA をしっかりと回したうえで、振り返る機会を設ける必要がある。

3.4 駅ナカビジネス

駅ナカビジネス事業は、駅施設の一部を店舗区画化し、事業者に対して賃貸借契約や公有財産の使用許可によって区画を貸し付け、賃料を受け取る形態で運営している。

駅ナカビジネス収入も、運賃収入と同様に新型コロナによる社会情勢の変化の影響を受け、令和 2 年度には収入が大きく減少している。

過去の売上推移は、店舗拡大策を積極的に展開し、平成 24 年度に 5.5 億円であった収入が、年々増加し、平成 29 年度は 10 億円を超える収入を達成し、営業収益に占める割合も拡大している。

駅ナカビジネス収入は令和元年度 1,116 百万円であり、これは東京都を上回る。京都市は 2 路線、東京都は 4 路線であることを鑑みても健闘している数値である。

ビジョン改訂版では、今後、徐々に売上は回復し、令和 10 年度に約 1,157 百万円の売上を計画している。

【意見 7】

余剰スペースの問題から新たな店舗区画の造成が難しく、また、利用者が増えないと駅ナカビジネス収入の増加は難しい状況であることは理解できる。

しかし、収入 11 億円は、平成 30 年度、令和元年度にも達成している数値である。駅ナカビジネスは、利益率の高い事業である。交通局には創意工夫により積極的な取組みをおこない、計画以上の収入の拡大を期待する。

3.5 広告収入

交通局の広告事業は、広告媒体を提供する「媒体社」の事業を主におこなっている。

過去の売上推移は、平成 26 年度以降 7 億円を超える収入で推移していたが、令和 2 年度は新型コロナの影響で収入を落としている。また、営業収益に占める割合もおおむね 3%前後で推移している。

事業運営にあたっては、広告媒体の修繕費、広告脱着手数料、広告収入の管理業務等に要する費用等が発生する一方で、高額となる広告媒体の設置費用は、駅整備費や車両購入費に計上されていることや、広告代理店が設置する場合があること等から、運営経費には含まれていないとのことである。直近 3 期間の広告収入の利益状況は以下のとおりである。利益率も約 80%と高い数値を示している。

ビジョン改訂版では、今後、令和 3 年度から令和 9 年度までおよそ横ばいでの売上を計画している。

【意見 8】

広告収入は、過去の推移も含めて鑑みると、ある程度頭打ちになっており、現行の広告手法ではさらなる増益は見込めないとも考えられる。

しかし、広告収入は利益率の高い事業であり、ビジョン改訂版にあるように、交通局にはデジタルサイネージや ICT への取組みも積極的におこない、計画以上の売上の拡大を期待する。

4 費用

4.1 過年度の経常費用の推移

過去 20 期間の経常費用の推移をみると、平成 13 年度における経常費用の合計は 477 億円であったのに対して令和 2 年度は 307 億円と、平成 13 年度と比較して 170 億円の大幅な経費の削減が進んでいる。内訳としては、人件費は、平成 13 年度は 67 億円だったのに対して令和 2 年度は 58 億円、営業経費は平成 13 年度が 131 億円に対して令和 2 年度は 69 億円、営業外費用は平成 13 年度が 145 億円に対して令和 2 年度は 43 億円となっている。

一方で、人件費は平成 27 年度の 50 億円を底に令和 2 年度は 58 億円まで増加しており、営業経費は平成 22 年度の 58 億円を底に令和 2 年度は 69 億円まで増加している。

4.2 経費の他都市との比較（過年度推移）

（経費には、営業経費に加え、人件費の報酬金額、および支払利息を除く営業外費用を含んでいる）

新型コロナウイルス感染症の影響により、営業収益は令和元年度の 28,256 百万円から令和 2 年度の 19,177 百万円へと 9,079 百万円減少している（前期比 32.1%減）が、人件費＋営業経費は令和元年度の 13,411 百万円から令和 2 年度の 13,286 百万円へと、125 百万円（前期比 0.9%減）しか減少していない。これは、地下鉄事業は乗客が減少してもダイヤは変更されないため、経費が固定的に発生するという事業の構造的な理由によるものである。

しかしながら、費用の大部分は固定的にかかっているとしても、固定費自体を削減できる余地がないかどうか、また、その削減額が十分かどうかについては慎重に検討していく必要がある。

【意見 9】

もちろん、過去に遡れば、京都市は全国平均以上の経費削減を図ってきた経過があり、削減できる経費の余地があまりないということも考えられるが、新型コロナウイルス感染症の影響による大幅な営業収益の減少という異例の事態において、必要性がなくなっている、もしくは削減の余地のある経費がないか、再度総点検をおこない、徹底した人件費及および営業経費の削減を目指す計画が求められる。

4.3 人件費の推移見込

4.3.1 経常人件費

人件費については、平成 14 年度には職員数 755 人、経常人件費 5,535 百万円だったものが、給料・手当の減額や適用する給料表の変更、駅職員業務の一部民間委託化などによる職員数の削減などの経費削減努力を進めてきた結果、令和 2 年度には職員数 684 名、経常人件費 5,393 百万円まで削減されている。また、令和 2 年度における 1 人当たり人件費・年間走行キロ当たり人件費も、他都市と比較して高い水準とはなっていないことが確認されている。今後の人件費の推移としては、一定の増減はあるものの、令和 10 年度において人員数は 667 人、経常人件費は 5,654 百万円の水準で推移する見込みとなっており、人件費全体としては令和 2 年度よりも若干増加する計画となっている。

他都市と比較した資料によれば、令和 2 年度における人員数（損益勘定所属人数）は、京都市が 689 人に対して、年間走行キロ数が近い神戸市・福岡市は 599 人・622 人となっており、他都市と比べて多くなっている。これは、神戸市では 27 駅中 20 駅（約 74%）、福岡市では 35 駅中 32 駅（約 91%）を委託事業者が担っているのに対して、京都市では、31 駅中 17 駅（約 55%）であることが理由によるものと考えられる。この点、交通局においては、民間委託の規模は現状が適切であるとしているが、今後予測される人件費の増加を抑制していくために、安全性には十分に留意しながら、人員数を他都市並みに減らしていくことも検討すべきではないかと考える。

4.3.2 一人当たり人件費

1 人当たり人件費については、経費削減の取組の実施により平成 25 年度には 7,435 千円まで減少しているが（平成 14 年度は 8,767 千円）、その後、平成 27 年 10 月から社会保険料の算定方法が変更されたことや、給与改定等の影響により、令和 2 年度における 1 人当たり人件費は 7,967 千円となっている。また、今後も平均年齢・平均勤続年数は高くなっていき、一定の昇給や昇格が見込まれるため、1 人当たり人件費は、令和 10 年度には 8,477 千円まで増加していく見

込みである。

人件費の削減に関して、ビジョン改訂版においては、駅有人改札業務の見直し（効果額約 0.6 億円）、および市の危機的財政状況もふまえた臨時的措置として令和 3 年 4 月から職員の職責に応じた給与カットの実施（効果額約 43 百万円）が掲げられている。

【意見 10】

ただし、給与カット自体は永続するものではなく、令和 5 年度まで反映されているのみであり、期間を限定した施策以外の継続的に効果のある改善策は、駅有人改札業務の見直しのみとなっている。そのため、人件費総額を抑えていくためのさらなる具体的施策の検討が求められる。

4.4 営業経費の推移見込

営業経費については、平成 13 年度は 131 億円であったが、令和 2 年度においては 74 億円まで削減されている。これは、平成 20 年度に三セク区間（御陵・三条京阪間）を京都市の直営としたことで年間約 60 億円減少したことが大きく影響している。それ以外にも、平成 22 年 3 月経営健全化計画においては、契約手法の改善や、維持経費の内容をより詳細に分析するとともに他事業者との比較をおこなうなど、あらゆる事業を徹底的に見直し、経費の削減を図ってきている。

一方、每期物価や動力費の高騰、経年劣化に伴う修繕費等は増加傾向にあるため、ビジョン改訂版において一定の増加が織り込まれており、営業経費は令和 2 年度決算額 7,426 百万円に対して、令和 10 年度は 8,009 百万円を見込んでおり、現状よりも 583 百万円の増加が見込まれている。

この点、同案における経費削減策として、御利用状況に応じた地下鉄運行の見直し（効果額約 0.6 億円）、業務の見直し等による経費削減の推進（効果額約 0.3 億円）が掲げられており、削減見込額は 0.9 億円となる見込みである。

このように、一定の経費削減策は掲げられているものの、増加する見込みの営業経費を吸収することができておらず、今回の経費削減策 0.9 億円は、令和 2 年

度決算額における営業経費全体の1.2%に過ぎない。

【意見 11】

確かに、経費削減だけでは十分な経営改善に至らず運賃の値上げに踏み込まざるを得ない状況であることは理解できるが、今後とも徹底した営業経費の削減が求められる。

また、前回策定した前経営健全化計画においては、経費の削減として、平成25年度予算で平成20年度経常経費の13%を削減することが明記されていたが、ビジョン改訂版においては、具体的な経費の削減目標は明記されていない。

そのため、ビジョン改訂後においても、経費の見直しを每期徹底的に実施し、達成状況をモニタリングしていくことが求められる。

4.5 営業外費用の推移見込

過去20期間で営業外費用は平成13年度の145億円から令和2年度の43億円へと、約102億円減少している。

企業債等残高に対する営業外費用の割合は、平成13年度は4.0%だったのに対して、令和2年度は1.3%まで減少している。これは、平成19年度～24年度において、「公的資金補償金免除繰上償還制度」を活用し、金利5%以上の高金利建設企業債の借換をおこない、約500億円の借換を実施したことで、借換前の平均利率6.06%が1.24%まで低下したこと、および、金利の高い時期に借りた企業債の償還が進み、新たな企業債の発行は低い金利での発行ができていることから、全体として金利水準が低下していることによるものである。

また、今後も企業債等残高の削減が進んでいく点、高金利の借入の償還が進んでいくことで、営業外費用は今後も大きく減少していく見込みである。

なお、経費削減策として、国に対して「高金利建設企業債の借換制度の創設（3%以上での借換実施）」を繰り返し要望しているとのことであったが、3%以上の金利の建設企業債の償還は令和7年9月末までですべて償還される。そのため、実現はできなくても、影響はそこまで大きくはないものと思われる。

建設費の高騰等で企業債等残高は多額となっており、支払利息は依然として高水準ではあるものの、営業外費用の推移見込については施策上も計算上も合理的であると判断できる。

5 設備投資

5.1 設備投資における資金調達

企業債等残高は平成 20 年度をピークに減少を続けている。また今後は、大型投資が減少し、更新投資が中心となるため、企業債の新規発行は落ち着いていくことが想定されている。それに合わせて企業債の返済も進み、企業債等残高も徐々に縮小し、令和 36 年度以降は 1,000 億円を切る額での推移が想定されている。

5.2 車両の更新投資

令和 3 年度時点において、37 編成 222 両の車両を保有している。現行の烏丸線車両 20 編成のうち開業以来使用し老朽化した 9 編成を、令和 3 年度から令和 7 年度にかけて新型車両に更新する計画となっている。

このうち、令和 3 年度には 1 編成の新型車両の更新をおこない、令和 4 年度から令和 7 年度に每期 2 編成ずつ、計 9 編成 54 両の更新が予定されている。

新型車両は、安全性の向上、バリアフリー化、快適性の向上、省エネルギー化等を考慮し、最新の車両技術が取り入れられている。また、外観や内装は、デザインの専門家などをメンバーとする「地下鉄烏丸線車両の新造にかかるデザイン懇談会」の開催を経て、具体的な 3 つの案を製作し、そのなかから最終的に市民を含めた投票により決定したとのことである。「京都ならではの地下鉄」として、京都の伝統産業・技法を活用した車両となっている。

しかし、今回の新型車両の導入を待ち望む意見もある一方、コールセンターやホームページ寄せられた意見を閲覧すると、厳しい経営状況のなかでの導入に対し、市民からの否定的な意見も見受けられる。

交通局によると、新型車両の導入は、老朽化が進む車両を更新する「安全への投資」であり、また、新型車両に搭載された伝統素材は、伝統産業の振興に繋げるという伝統産業界と交通局の思いが一致し、一部の伝統素材は事業者の御厚意により無償で提供されたものであり、伝統素材・技法を用いない場合とほとんど投資額は変わらないとのことであるが、運賃の値上げをお願いする状況においては、市民に大きな誤解や不信感を与えかねない。

今後も車両更新投資が続く状況において、継続して市民の理解を得る努力を積み重ねていただきたい。