

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～（案）

## 1 はじめに

京都市は、1,200年を超える悠久の歴史にはぐくまれた山紫水明の豊かな自然と美しい町並み景観、数多くの文化遺産が世界の人々を魅了し続ける「歴史都市・文化都市」であり、年間 5,000万人の観光客が訪れる有数の「観光都市」である。また、和の文化と生活を支えてきた伝統産業から世界水準の先端産業に至るまで、多彩な「技」が息づく「ものづくり都市」であり、「知」の源泉である創造性に富んだ大学が集積する「大学のまち」である。同時に、京都議定書誕生の地である京都市は、公共交通優先で環境負荷の少ない低炭素社会を目指す「環境モデル都市」である。さらに京都は、進取の気風に溢れた町衆の誇りと伝統が、地域の隅々まで脈々と息づく「自治と自立のまち」である。

一方で、京都市は、147万人の人口を擁する現代の大都市であり、他の都市の例にもれず、都市活動の活発化やモータリゼーションの進展による慢性的な交通混雑の克服が課題となったが、伝統的な町並みや美しい都市景観の保全と景観を活かしたまちの創造が使命であり、都市中心部に高速道路を整備するという方策を選択しなかった。

そこで、京都市では、8,500 億円もの巨額の経費を投入して地下鉄を整備し、市バスとのネットワークの形成によって、将来の都市像を描くこととした。

しかしながら、地下鉄は、建設費用が巨額であり収支の採算は 50 年を超える長期間をかけて確保する性格の事業であるが、特に東西線の建設が建設費高騰のバブル期と重なったため、企業債などの借入残高の総額が約 5,000 億円に上り全国一厳しい財政状況であり、いまや京都市最大の財政問題となっている。

一方、市バスは、これまでの健全化の取組により単年度は 5 年連続の黒字であるものの、いまだ 120 億円に上る不良債務を抱えており、その解消を図るために、引き続き経営健全化の取組が求められている。

京都のまちの 30 年後、50 年後の姿を見据えれば、マイカーから公共交通優先の社会への転換を促進し、「歩いて楽しいまち」を実現していくことが不可欠である。その具体化に向けて、現在、「歩くまち・京都」総合交通戦略策定審議会において、利用者の視点に立ち、交通事業者間で連携した新たな公共交通のネットワーク化や公共交通優先のライフスタイル、LRTなどの環境にやさしく利便性の高い未来の公共交通機関のあり方など、幅広い観点から議論が進められており、大いに期待しているところであるが、将来の公共交通優先の都市づくりにおいても、市バス・地下鉄は、市内交通ネットワークのリーダーとして、公共交通の魅力を高めるなど重要な役割を担うべきであり、そのために、経営健全化計画の着実な推進が至上命題である。

これまで、交通局では、全職員の給与カットのほか、新たな給与表の導入などによる大幅な人件費の抑制をはじめ、数次にわたり経営健全化の取組を進めて、一定の改善を図ることができたが、今日の状況はなお厳しく、事業者としての更に徹底した健全化努力を行うことが重要である。これに加えて、マイカーから公共交通優先のまちづくりやモビリティ・マネジメントの取組、地下鉄沿線への大学や集客施設の積極的な誘致など、巨費を投じた市民の貴重な財産である地下鉄を未来に活かしていくために、市民とともに京都市を挙げて取り組まなければならない。

しかしながら、こうした京都市としての最大限の努力を行ってもなお、地下鉄事業の資金不足は1,500億円（平成50年度）に達する見込みであり、京都市の努力のみでは健全化を見通せない危機的な状況にある。その大きな要因は、民間事業者と異なり建設企業債（元金）を30年程度の限られた期間で償還しなければならないことにあり、大胆な発想で国に対して制度の見直しを求めていく必要がある。

これまでから、資本費平準化債や一般会計からの経営健全化出資などの制度が創設され、一定の改善が図られたところであるが、その大幅な拡充をはじめ、より抜本的な支援策を国に求めざるを得ない。

以上のような考え方を基本に据え、有識者会議では、市バス・地下鉄事業の経営健全化に向けて、交通局が自ら作成した経営健全化計画案（骨子）の内容を確実に実行すべきであることは当然として、そのうえで、更に検討を加えるべき事項などについて、事業者である交通局にはない新たな視点も含めた幅広い見地から意見を交わした。

本提言では、4回に及ぶ会議に加えて、個別に各委員から頂いた意見も含め、有識者会議としての議論を、まずは、交通局が取り組むべきもの、そして、市民とともに市を挙げて取り組むべきもの、更に、国への要望という三つの観点に分類して取りまとめた。

今後、本提言も踏まえて、経営健全化計画を策定し、実行していくこととなるが、例えば、目標とする平成30年度までの地下鉄の増客5万人の達成などは、並大抵のことではなく、しかも、それを実現したとしても、先に述べたように地下鉄事業の見通しは厳しいため、経営健全化に危機感を持って強い決意で取り組んでいかなければならない。

本提言は、各委員の意見をできる限りもれなく記載するという観点で取りまとめており、将来にわたって長期的な視野で検討すべき課題等も含んでいるが、京都市においては、本提言に込められた有識者の思いを汲み取り、市バス・地下鉄の経営健全化に市の総力を挙げて取り組まれることを強く期待する。

## 2 具体的提言

### (1) 交通局が取り組むべきもの

#### ア 地下鉄事業の経営健全化について

##### (ア) 収入増加策

増客目標の達成に向けて、他の鉄道事業者と積極的に連携し、地下鉄の利用促進に全力を挙げるべきであり、利便性の向上に加えて、市民や観光客への情報発信を更に強化することにより、事業のPRや潜在需要の発掘を行うべきである。

また、巨額の経費を投入した都市装置である地下鉄の駅空間を最大限有効活用するため、駅施設の配置を見直すことによって、公共空間として活用できるスペースを創出し、駅ナカビジネスや広告などの付帯事業をさらに拡大することにより、収入増を図るべきである。

##### 【主な意見】

- ・ 他の鉄道事業者と積極的に連携し、利用者の利便性向上の視点に立った地下鉄の活性化策を検討すべき。
- ・ お得な企画乗車券や定期券の発売など、交通局の利用促進策の周知方法を更に検討することが重要
- ・ お客様増加策による増客数によっては、運賃改定の必要性や改定率が異なるため、それらの相関関係を明らかにすべき。
- ・ 駅出入口の案内サインの拡充など、よりわかり易い案内や説明が必要
- ・ 京都の良さをもっとPRし、グルメなど京都の新たな魅力を活用したモデルルートを設定、広報することにより潜在的利用を発掘
- ・ 駅施設の配置を見直し、公共空間として活用できるスペースを創出するなど駅の利用可能な空間の創出や民間のノウハウの活用により、駅ナカビジネスや駅構内の広告の積極的な展開を図るべき。

##### (イ) コスト削減策

全国一厳しい経営状況にある京都市の地下鉄においては、民間委託化の拡大、設備の更新期間延長などのコスト削減策について、効果額と安全面の影響を詳しく分析し、効率性と安全性を十分に見極めたうえで、最大限コストを削減する方策を選択すべきである。

##### 【主な意見】

- ・ 運営費の削減のためには、民間委託化の更なる拡大など可能な限り運営の効率化を行い、徹底したコスト削減を行うべき。
- ・ 「設備の更新期間の延長」については、安全の確保と利用者の理解が必要
- ・ 公共交通の安全運行にかかる施設の維持経費について、その内容を詳しく分析し、市民の理解を得るとともに、コスト削減にもつなげるべき。

- ・ コストの比較に当たっては、公営交通事業者同士の比較だけでなく、民鉄との比較や、乗客1人当りの費用を指標化するなどして比較すべき。

## イ 市バス事業の経営健全化について

### (ア) 収入増加策

市バス利用者増のため、バス待ち環境や接客サービス向上のための不断の取組が不可欠である。さらに、限られた輸送力を最大限に活かし、市バスの増客を図るためには、乗継抵抗を改善し、更なる効率的かつ効果的な路線・ダイヤへの抜本的な再編の検討が必要である。

#### 【主な意見】

- ・ 市バス運転士の接客サービスは以前に比べ改善されているが、更なる利用者増のためには、より一層のサービス品質の向上に努めるべき。
- ・ 市バスを日頃利用されていない方々に、乗車体験を通じて、便利であるということを感じてもらうことが必要
- ・ 利用者からの目線で乗りやすい路線やパターンダイヤ（毎時同時刻・等間隔発）の実施に努め、分かりやすさを追求すべき。
- ・ 目的地までの所要時間の情報提供による増客
- ・ 黒字路線をより黒字にできる策を実施すべき。

### (イ) コスト削減策

市バス事業については、これまでの取組で経営体質は大きく改善されているが、引き続き安全性の確保に十分留意しつつ、バス車両の更新年数を可能な限り延伸するなど、更なる効率化を図り、コスト削減に全力を尽くすべきである。

#### 【主な意見】

- ・ 管理の受委託は、営業所ごとで実施して、管理コストの削減を図るべき。また、その拡大については、今後の状況の推移を注視しながら、様々な観点から検討すべき。
- ・ 市バスの成績、特に各路線の営業係数を公開し、係数の悪いところは撤退基準を明確にして、再編に結び付けるべき。
- ・ 効率化を進めるにあたっては、公共交通としてサービスを維持するうえで、ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の確立という観点にも十分留意する必要がある。

## ウ 両事業で取り組むべき事項

### (ア) ネットワーク機能の強化

市営交通としての重要な役割は、まちづくりと一体となった公共サービスの提供などであり、そのためにも、市バス・地下鉄のネットワーク機能を強化すべきである。

また、増収増客のためには、民間交通機関も含めた公共交通のネットワークを最大限に活用するとともに、旅客動向を調査・分析したうえで、きめ細かな増収増客の取組を行うべきである。

#### 【主な意見】

- ・ 市営交通としての重要な役割は、市バス・地下鉄を安心・安全・快適に運行することにとどまらず、まちづくりと一体となった公共サービスの提供や、市民や利用者の声を反映させた事業の展開にあり、そのためにも、市バス・地下鉄が一体となったネットワーク機能の発揮が不可欠である。
- ・ 増収を図るためには、乗換時間のダイヤ調整や集客イベントの複数場所での開催など、地下鉄烏丸線と東西線の連携を強化することはもちろんのこと、地下鉄と市バスの一体的な検討が不可欠。その増収策による効果の試算も必要
- ・ 地下鉄駅を起点にした市バス路線の再編など、地下鉄と市バスが有機的に連携した取組が必要
- ・ 民間交通機関も含めた公共交通のネットワークを最大限に活用し増収を図るべき。
- ・ パーソントリップ調査などを用いて各地域の人たちの動き方を分析し、ターゲットを絞った利用促進施策を展開すべき。
- ・ 休日は観光客、平日は、車と自転車の利用者をターゲットとするなど、利用促進施策は休日と平日を分けて考えるべき。
- ・ 春や秋のシーズンやイベント開催時などには、さらにきめ細やかなサービスを実施すべき。
- ・ 通勤・通学の定期券利用のメリットをもっとPRし、定期券保持者を拡大すべき。

#### (イ) 健全化策の検討手法

利便性の向上など増収増客の取組や人員削減などのコスト削減努力と、金利負担の軽減は次元の異なる課題であり、切り分けて検討する必要がある。また、健全化策のそれぞれの目標を明確にし、効果を検証することも必要である。

#### 【主な意見】

- ・ 利便性の向上など増収増客の取組や人員削減などのコスト削減努力と金利負担の軽減は次元の違う話であり、切り分けて検討すべき。
- ・ 健全化の推進には、資本費低減を検討する「金融チーム」と増収増客などを検討する「交通チーム」に分けて、それぞれの視点から問題を整理していくべき。
- ・ 施策ごとの数値目標を明確にして、P D C A (計画<Plan>, 実施<Do>, 監視<Check>, 改善<Action>)という事業活動のサイクル)の結果に対する評価をすべき。
- ・ それぞれの健全化策がどのように影響し、効果を発揮するのかを明確化すべき。
- ・ 今後、インフレや増客が図れるのかなど不確定要素もあるので、それらを想定した複数の経営健全化のシナリオ作成が必要

## (2) 市民とともに市を挙げて取り組むもの

### ア 都市構造や交通施策のあり方

京都市は、元来、景観や町並みを第一とし、狭隘な道路も多い中、交通混雑を克服する唯一の手段として、地下鉄建設に巨費を投じた。その地下鉄事業の安定的な運営や有効な活用のためには、まちづくりの理念を含めた都市経営の視点から、地下鉄の沿線に施設を整備するなど、全市的に積極的政策を打ち出し、取り組んでいくことが不可欠である。

また、「歩くまち・京都」総合交通戦略と連携して、都心部においては、マイカーから公共交通機関へ転換するようマイカー抑制策を明確にし、他の交通事業者とも連携した全市的な施策を積極的に推進することにより、公共交通機関の利便性を向上させ、増客を図ることが必要である。

#### 【主な意見】

- ・ 地下鉄事業の赤字克服のために、どこを削るかということが計画案（骨子）の中心になっているが、交通局任せではなく、まちづくりの理念を含めた都市経営の視点から、地下鉄の沿線に施設を整備することやお客様倍増計画を作るなど、全市的な積極的政策を打ち出し、希望と展望を持って取り組むことが必要
- ・ 増客のためには、他の局・他の公共交通事業者とも連携し、都心部において全市的にクルマ、自転車から公共交通への転換施策を展開することが重要
- ・ 地下鉄沿線での催し開催など、京都が持っているストック（既存施設など）の有効活用をすべき。
- ・ 地下鉄沿線でのイベント開催による増客策については、マイカーでなく公共交通の利用を促進するなど、事業実施にあたっての施策の融合を図るとともに、イベントそのものについては、単発単独での実施は効果が薄いため、継続的に複数の施設で連携して同時に開催すべき。
- ・ マイカーを利用する観光客に対し、公共交通機関の利用促進を図ることが必要
- ・ 地下鉄、市バスの利用がCO<sub>2</sub>削減につながるという、環境面での効果を市民にアピールすべき。
- ・ お客様を増やすためには、人口が増加するよう、京都市をもっと魅力ある都市にすることが必要
- ・ 諸外国のように、市内中心部に車を乗り入れる際の課金（ロードプライシング）のような財源確保策を検討するなど、新しい方法を取り入れながら、都市の将来像と組み合わせた都市交通体系の姿を創り出すべき。
- ・ 公共交通ネットワークの機能向上のためには、モビリティ・マネジメント（公共交通の環境面等への好影響や利用方法の情報提供を行うことでマイカーからの転換を促す施策）などの利用促進策、データ分析、コスト削減策などを相互に実施していくことが必要
- ・ 京都の文化を担っている人たちと連携し、新たな観光ルートを確立すべき。

- ・ 寺社・仏閣の観覧料金の家族割引など、子供からお年寄りまでが家族で回れる観光の仕組みづくりが必要

## イ 市民への意識付け、市民に求めること

京都に不可欠な都市装置である地下鉄は、環境に優しい、市民の貴重な財産であり、また市内バス輸送の85%を担う市バスは、日常の足として市民生活に欠かせないものとなっている。全市民がこうした公共交通の重要性を認識したうえで、これを将来にわたって守っていくために自ら果たすべき役割を主体的に考え、市バス・地下鉄を積極的に利用する機運を醸成していく必要がある。

### 【主な意見】

- ・ 市民が公共交通の役割を真剣に考えて、「市民の財産」であるという認識を主体的に持ってもらうべき。
- ・ 地下鉄が財産であるという市民の意識を高揚させるとともに、資金調達に協力できるよう、市民が購入可能な優待付き企業債の検討
- ・ 「地下鉄を利用する」という移動文化を市民に根付かせる必要がある。

## ウ 府警や関係機関に求めること

市バスの増客を図るためには、定時性の確保が最重要課題の一つであり、バス専用レーンの徹底や公共交通優先システム（PTPS）の設置路線拡大など、走行環境の改善に向けて警察等との更なる連携が必要である。

### 【主な意見】

- ・ 市バスの定時性を確保するため、バス専用レーンの徹底やPTPSの設置路線拡大など、警察等と連携が必要

## エ 一般会計の支援

地下鉄事業においては、今後、一般会計からの更なる支援が不可欠であるが、支援に当たっては、地下鉄の必要性や効果、経営が厳しい要因を市民に説明すべきである。また、一般会計の財政状況が厳しい中、市バス事業の健全化を推進し、少なくともそれによって削減した補助金は、地下鉄事業への支援に活用すべきである。

### 【主な意見】

- ・ 更なる一般会計からの支援には、東西線がなかったらどうなるかなど、必要性や波及効果を市民に説明すべき。
- ・ 一般会計からの支援は不可欠であるが、全国一悪い財政状況になった現状について、過去の原因を客観的・冷静に分析したうえで、真摯に反省すべき。
- ・ 市バス事業の健全化により削減した補助金を地下鉄事業への支援に活用すべき。

- ・ 市バス事業で削減した補助金を地下鉄の支援に活用するに当たっては、単に地下鉄の財政が厳しいから赤字補填をするのではなく、「地下鉄と市バスが公共交通のネットワークとして重要な役割を果たすため」などの積極的な理由を市民に理解していただくべき。
- ・ 地下鉄は巨額なインフラであり、運賃収入のみで短期的に不良債務を解消することは困難。一時的に一般会計から資金を入れ赤字分を圧縮することも検討すべき。
- ・ 一般会計からの支援として、新線建設前後の固定資産税評価の上昇額を開発利益相当分と見なし、地下鉄会計に還元してはどうか。

## オ 地下鉄の運賃制度

収支上 5 年 5% ごとの運賃改定は、将来の資金不足抑制のために不可欠な条件となっていることは理解するが、将来にわたって毎回実施し続けることができるかどうか、改定が旅客減につながる可能性がないか、検討が必要である。

### 【主な意見】

- ・ 収支上 5 年 5% ごとの運賃改定は、健全化の絶対的条件となっていることは理解するが、改定が旅客減につながる可能性がないかについて検討が必要
- ・ 民鉄の運賃と比較すると、5 年毎 5% の運賃改定を、将来にわたって毎回実施し続けることができるかどうか疑問である。
- ・ 運賃改定は、「債務償還」と「公正妥当」という 2 つの基準で判断する必要があるが、改定に当たっては、利用者に対する十分な説明が必要
- ・ お客様増加策による増客数によっては、運賃改定の必要性や改定率が異なるため、それらの相関関係を明らかにすべき。
- ・ 運賃値下げによる増客と増収効果について研究してはどうか。
- ・ IC 利用者には安価で、それ以外の利用者は相対的に高い運賃負担にするなど、運賃制度の抜本的変更の検討
- ・ 日常的なお客様である市民には安価で利用できる IC カードを配り、観光客には、通常の運賃を負担してもらうという考え方も必要

## (3) 国への要望

### ア 要望に際しての基本姿勢

地下鉄事業の長期収支において、資金不足が大幅に拡大する大きな要因の一つに、建設企業債の元金を限られた期間で償還しなければならないことがある。現金収支が黒字（運賃収入で運営費と建設費返済金のうち利子をまかなえる状態）であれば、民間事業者なら元金償還を長期にわたって繰り延べることによって事業は十分継続し得るものであり、地下鉄においても大胆な発想で国に対して積極的に制度の見直しを求めていく必要がある。



そして、国への要望，市民への説明にあたっては、景観に配慮して都市中心部で高速道路による渋滞緩和を選択しなかった京都市の特性を説明し、京都を支える都市装置としての地下鉄の必要性等について理解を求めていくことが必要である。

#### 【主な意見】

- ・ 企業債の元金を30年程度の限られた期間で償還しなければならないことが、資金不足拡大の要因となっている。利子を払い続けられる体力があるのなら、民間事業者のように元金の償還は先送りをしてよいのではないか。
- ・ 地下鉄・市バスの公共交通のシステムは市民の大切な財産である。景観に配慮して高速道路を造らなかったことなど、他都市にはない特色を兼ね備えている京都という都市で、いかに地下鉄が必要かということを盛り込んでいくべき。
- ・ 国に支援を求める理由として、単に財政状況が厳しいというだけではなく、「人々の安全・確実な移動を保障するために、公営交通を京都市が交通施策の中で支える仕組みづくりが必要なので、その維持のために国に支援を求める」とすべき。
- ・ 地下鉄の財政問題については、市として計画時の見通しとの乖離について重く受け止めたうえで、市の努力だけで解決できない問題であるため、国への要望を行うなど抜本的な解決策を検討すべき。
- ・ 国からの支援が難しいなら、せめて民間事業者並に倒産も視野に入れた運営も可能にする制度を要望すべき。

#### イ 長期的に要望していくもの

地下鉄事業の資金不足の拡大を防ぐため、元金償還の借換えや繰延べのための新たな制度の創設等を求めていくことが必要である。また、道路特定財源が一般財源化されたことを踏まえ、公共交通優先のまちづくりの柱となる地下鉄事業の経営安定のための活用を検討することも必要である。

#### 【主な意見】

- ・ 不良債務抑制の課題が、資金手当であることから、負担の大きい元金償還にあわせた借換措置（償還期間の繰り延べ）の制度創設を要望すべき。
- ・ 債務の負担を軽減するため、昔の国鉄のように整理会社を作って、債務を移管し、今の低い金利で借換企業債を発行して債務を返す議論をしていくべき。
- ・ 道路特定財源が一般財源化されたことを踏まえ、市民の足を確保する観点から、公共交通優先のまちづくりの柱となる地下鉄事業の経営安定のための活用を検討することが必要
- ・ 財政健全化法の創設により、京都市の地下鉄事業の現状では、市全体が財政再生団体に陥る可能性もあることから、財政健全化法のあり方を含め検討することを要望すべき。

## ウ 当面重点的に要望するもの

経営健全化計画案（骨子）に掲げた経営健全化出資の継続と高金利建設企業債の借換制度の拡充に加えて、建設企業債の元金償還の期間延長を実質的に実現するため、他の地下鉄事業者とも連携して、施設の法定耐用年数の延長（トンネル60年→75年）を重点的に要望すべきである。

### 【主な意見】

- ・ 地下鉄の経営健全化出資制度の延長について、国への要望は不可欠
- ・ 不良債務の抑制策として、元金償還の繰延措置を拡充することが必要であり、そのために施設の法定耐用年数の延長などを求めていくべき。
- ・ 地下鉄事業は、金利の高い時期に借りているため、支払利息が人件費・経費の合計額に匹敵する異常な状況である。できるだけ安い金利のものに借り換えることが必要