

函館市公共交通施策基本方針

—電車・バス事業の確立をめざして—

平成 12 年 3 月

函 館 市

目 次

趣 旨	-----	1 ページ
I 基本方針	-----	2
1 経過と現況	-----	2
(1) 市営交通事業の経過と現況		
(2) 函館バス㈱の経過と現況		
(3) 各種提言等への取り組み経過等		
2 経営収支試算と公共交通の今後のあり方	-----	5
(1) 経営収支試算について		
(2) 今後のあり方について		
3 公共交通施策の基本方針	-----	6
4 規制緩和への対応	-----	8
II 基本方針の推進に向けて	-----	9

趣 旨

電車・バスの公共交通機関は、高齢者など交通弱者の足の確保はもとより、通勤・通学・通院・買い物など、市民のモビリティを支える都市の基盤となるものである。さらに、地球環境問題がクローズアップされてきている今、モータリゼーションの過剰な進展を抑制し、健全な都市環境を形成するうえでも、一層重要な都市施設として位置づけられるべきものである。

しかし一方、電車・バスは、ハイヤー・タクシーや自家用車、自転車など、他の交通手段との関係において、市場原理に基づく競争関係に置かれている。利用者（消費者）は、商品を選択することと同様に、利便性や快適性、自由性など様々な要素から、それぞれの目的や嗜好に合った交通手段を選択することとなる。

近年の電車・バス事業の衰退については、その原因として、モータリゼーションの進展や市街地の拡大と人口の移動、扇形状という当市の特異な地形などが挙げられているほか、迅速性と定時性を図るためのバスレーン・バスベイの設置や効率的な路線網の形成を図るための都市計画道路の計画的整備など、バスの走行環境の改善の遅れが指摘されているが、つまるところ、他の交通手段に比べての商品としての魅力低下にほかならない。

そのため、市交通局・函館バス㈱の両事業者においては、公共交通の魅力向上のため、経営の内部努力を含め、今日まで、さまざまな取り組みがなされてきた。また、市交通局に対し、多くの市民や関係機関等が関わるなかでの再建に向けた真摯な検討や数多くの提言、さらには、市の一般会計からの資金的支援なども行われてきた。

しかしながら、今日に至ってもなお、その改善の道は見い出されていない。

健全な都市交通体系を築いていくためには、利用者（消費者）ニーズにより応え得る公共交通の整備と魅力向上を図り、他の交通手段との関係での分担率を高めていく必要があるが、この実現には、従前とは別の新たな視点での取り組みが求められている。

そのため、公共交通に対するこれまでの取り組み経過や事業経営を取り巻く今日の厳しい状況、さらには、交通事業新計画検討会議や公共交通検討協議会、議会における意見を踏まえ、電車・バス事業の経営主体の再編について、公共交通施策の基本方針を定めるものである。

I 基本方針

1 経過と現況

(1) 市営交通事業の経過と現況

函館市交通局は、昭和18年に道南電気軌道(株)から軌道事業・バス事業が函館市に譲渡されて発足して以来、都市の発展とともに、電車・バス事業による公共交通機関としての役割を担ってきたが、昭和40年代からの急速なモータリゼーションの進展と市街地の拡大等に即応できず、急激に経営状況が悪化し、昭和49年1月には交通事業財政再建団体に指定されることとなった。

その後、学識者等の指導や懸命な企業努力、さらには事業縮小などにより、昭和63年に財政再建団体としての取り組みは終了したものの、引き続き乗客数の減少に対して常に運行コストが収益を上回るという企業体質の抜本的改善が図れず、平成3年11月に函館市交通事業健全化計画（計画期間：平成4年度～13年度）を策定し、平成9年度から経常収支の均衡を図り、12年度で不良債務を解消し、14年度からの自立を図ることとし、健全化に向けた取り組みを行ってきた。

しかし、平成10年度に至ってもなお、乗車人員は15,382千人で対前年度比7.6%の減、料金収入は2,504百万円で対前年度比7.1%の減という厳しい状況にあり、この結果、10年度では、累積欠損金が2,373百万円（3年度：1,741百万円）、不良債務は526百万円（3年度：305百万円）となっており、乗車人員の推移から累積欠損は今後とも拡大していくものと見込まれ、これまでの市一般会計からの補助（4～10年度合計：7,724百万円）の投入にもかかわらず、事業経営に好転の兆しは見えていない。

このうち、電車事業については、乗車人員が7,743千人で、対前年度比8.2%の減、料金収入については1,266百万円で6.2%の減となっている。また、バス事業については、乗車人員が7,639千人で対前年度比6.9%の減、料金収入についても1,238百万円で6.9%の減となっている。

残念ながら、これまでの長年にわたるさまざまな対策や経営努力にもかかわらず、改善が見られなかったことから、これまでと同種の対策の積み重ねでは如何ともしがたい、つまり、乗車人員や料金収入の大幅な増加は見込めないものと考えなければならない。

また、バス事業の経営効率について平成10年度の状況を見ると、標準原価による収支率（収入÷運送費等の費用）は74.8%（全道平均：83.4%）と、全道平均に比べ約9ポイントの開きがあり、この原因と考えられる収入に対する人件費比率（市営：90.3%、全道平均：78.9%）の高さが大きく経営を圧迫している。

市営バス事業は、厳しい経営環境のなかで、旧函館市域を中心として市民の足を守る重要な役割を担ってきたが、収支改善のための人件費の圧縮など、経営の内部努力には限りがあることから、今後、引き続き一般会計から補助をして現状での維持存続を図るべきか、あるいは、民間バスとの経営の一元化など、これまでとは違った観点からの抜本的対策を講ずるべきか、市民のコンセンサスを得て、その方向性を決定すべきときを迎えている。

(2) 函館バス㈱の経過と現況

函館バス㈱は、昭和19年に地域の14事業者の統合により会社を設立し、昭和26年に現在の社名に変更、昭和32年には東京急行電鉄㈱系列への参加を経て、今日に至っており、渡島・檜山管内の南北海道を隈無く結ぶ公共交通事業者として、地域に貢献してきた。

しかし、市交通局同様、昭和40年代からの急速なモータリゼーションの進展により極めて厳しい経営環境におかれ、人件費の圧縮、スクールバス・福祉バス等の一般貸切事業の拡大など懸命の企業努力により、経営の安定に努めてきている。

近年は、函館市街地の拡大により、市域における事業のウェイトが高まっているが、一方では、渡島・檜山管内沿線人口の減少や経済の低迷などから、平成10年度の乗車人員は9,490千人で対前期比10.5%の減、乗合収入は2,349百万円で対前期比6.2%の減と、依然として、乗客・収入ともに減少が続いており、国・北海道・沿線市町村から地方バス路線維持補助金481百万円の支援が図られている状況にある。

公共交通としての函館バス㈱の果たす役割は、南北海道の商業・経済をはじめ、教育・文化、福祉・医療等での交流促進の観点から極めて重要であり、事業の充実と経営の安定に向けた支援に努めていくことが課題となっている。

(3) 各種提言等への取り組み経過等

交通事業の再建に向けては、古くは昭和45年の函館市交通事業経営審議会に始まり、昭和46年に交通事業対策委員会、昭和51年に函館市都市交通対策協議会、昭和55年に函館市都市交通委員会、昭和57年に函館市都市交通問題委員会、昭和59年に函館市交通問題検討委員会、昭和61年に函館市交通事業経営審議会を設置し、さらに、平成8年には函館市都市交通体系整備委員会から意見具申および函館市バス路線検討会議から望ましいバス路線網についての提言を受けるなど、数多くの答申・提言を受けるなかで、取り組みが進められてきた。

この間、常に課題とされたことは、地域に市電・市バス・民間バスという3つの路線が競合していることによる不採算性の問題であり、数次にわたり、経営一元化への提言がなされてきたほか、行財政健全化の観点からも、昭和60年函館市行財政対策調査会の多数意見として、「自動車事業については、民間企業に経営を委譲すべき」との答申があったところであるが、実現することなく、今日に至っている。

また、バスの利便性や効率性を高めるための事業者間の調整についても、平成3年函館市交通事業健全化計画で位置づけた亀田地域への市営バス乗り入れが実現しなかったこと、また、平成8年には、函館市都市交通体系整備委員会から、「市営・民営が段階的に路線を統合再編成し、一体的・統一的な路線網を形成するなかで、運行回数や路線の分担、停留所の一致、共通定期券の発行、乗り継ぎ割引制度の採用などを行い、一元的な運行を図る。」との意見具申があったが、既に3年を経過してなお、その提言の多くが実現に至っていないことから、1地域2社運行の調整の困難性をうかがわせている。

さらに、当市における公共交通事業のあり方を検討協議するため、平成10年1月に設置した函館市公共交通検討協議会から、「市営バス事業は、できるだけ早く函館バス㈱に経営を一元化すべきである。なお、移管期間は3年程度とすることが望ましい。」、「電車事業のあり方については、当協議会で意見の一致を見なかったが、経営の健全化に向けて、最善の努力をするとともに、将来課題として、民営化についても検討していくべきである。」という意見書が平成11年12月6日に提出されたところである。

2 経営収支試算と公共交通の今後のあり方

(1) 経営収支試算について

これまでの経過を踏まえ、今後の公共交通のあり方を検討するため、平成8年10月函館市バス路線検討会議の提言による望ましいバス路線網を基本に2通りの事業規模を設定し、バス事業の経営一元化の場合と、これまでどおりの2事業者による場合の7年間の経営収支を試算（シミュレーション）してみると、純損益で顕著な違いが示される結果となった。

これは、あくまでも仮定の条件設定による試算であるが、起終点運行と拠点運行を併用し、1日当たり走行キロを13,617kmとしたケースでは、2事業者が運行系統を分担して運行した場合、両社の純損益合計で8,800百万円の赤字が見込まれるのに対して、経営を一元化して運行した場合には、公営では3,034百万円、民営では780百万円、第3セクター等では1,099百万円の赤字にまで圧縮され、大幅な収支改善効果が示された。

また、起終点運行をし、1日当たり走行キロを14,350kmとしたケースにおいても、2事業者運行での赤字合計9,335百万円に対して、経営一元化での運行の場合には、公営では3,005百万円、民営では709百万円、第3セクター等では1,028百万円の赤字にまで圧縮され、大幅な収支改善効果が示された。

(2) 今後のあり方について

このことから、あらためて2事業者による運行の不採算性を認識せざるを得ないものであり、また、採算面ばかりでなく、路線の分担が難しい当市の地形上の問題、乗り継ぎ割引制度や運行回数等で利用者にとっても不便であるといった問題など、これまでの2事業者による事業経営の限界に対する指摘を考慮した場合、バス事業経営の一元化が不可欠であると結論せざるを得ない。

したがって、経営効率の高いしっかりした事業主体を構築したうえで、地域実態にあった路線網の確保と路線運行に努めるとともに、走行環境の改善を図るためのバス専用レーン・優先レーンの設定拡大や自家用車の規制等の公共交通機関優先策を進めるほか、自家用車から公共交通への転換について市民意識の醸成に努めるなど、各種交通施策を積極的に推進し、利用者（消費者）ニーズに応え得る、望ましい公共交通を確立していかなければならない。

3 公共交通施策の基本方針

市民生活に密接に関連する都市施設である電車・バスの魅力向上と経営体質の強化を図り、市民の足を守るため、公共交通施策の基本方針を次のとおり定める。

○ バス事業については、函館バス(株)との協議・意向確認を行うなかで、できるだけ早く市営バス事業を段階的に函館バス(株)に移管し、経営主体の一元化を図り、健全な経営主体を構築するとともに、市民が利用しやすいバス事業の確立に努めることとする。

なお、生活路線の維持やバス事業のサービス確保を図るため、調整機関の設置および支援方策について検討することとする。

○ 電車事業については、当面、市営で維持を図ることとし、引き続き、乗客サービスの向上に努めることとする。

○ 民営移管が完了するまでの間の市営バス事業、および、当面、市営で維持を図る電車事業の経営に当たっては、効率的な経営に向けて最大限の企業努力を重ね、経営の健全化に努めることとする。

【基本方針の考え方】

(1) バス事業について

経営の一元化に当たっては、経営収支試算での収支採算性とあわせ、現下の厳しい経営環境を考慮した場合、関連事業の展開など経営感覚をフルに発揮できる民間企業がより適切と考えられること、また、函館市域のみならず渡島・檜山管内における路線運行のための施設とノウハウを有していることを考えあわせると、函館バス(株)に一元化することが妥当かつ合理的であると考ええる。

その際、民間企業による公益性の担保については、函館バス(株)が道路運送法の適用を受け、路線の改廃や運賃改定など関係行政機関の許認可のもとにあること、また、これまでの厳しい経営環境下にもかかわらず、南北海道各市町村の意向を受け、誠実に路線運行に努めてきている実績から、支障は生じないものと考ええる。

[市交通局への一元化検討]

公営（市交通局）への一元化については、経営収支試算において、人件費比率の違いから収支採算性に大幅な乖離があること、また、渡島・檜山管内における路線運行のための施設とノウハウを有していないことなどを考慮すると、現実的選択としてはありえないものとする。

[第3セクター等の設立検討]

第3セクターや北海道の広域連合等による一元化については、経営収支試算では民営とさほど違いはないが、現在、バス事業のノウハウを有する企業が存在するにもかかわらず、あえて、財産・負債・職員の整理・精算などを行い、両事業者を廃止してまで別の経営主体を設置すべき明確な根拠は見いだせないものとする。

(2) 電車事業について

電車については、近年、公共交通の定時性・迅速性確保の視点や地球環境に配慮した交通・エネルギー政策上の視点から全国的に大きく見直され、今日、軌道の新設・延伸等への支援制度が充実されつつある。

当市においても、将来の課題として検討すべき事項であるが、電車事業をめぐる制度が大きく変化しつつあること、また、軌道敷の維持管理はもちろんのこと、その整備にあたっては多大な投資を必要とすることなどを考慮すれば、今日的には、民間よりむしろ、市営で維持を図ることがより適切である。

また、電車事業はバス事業の一元化に当たっての雇用の受け皿になりえること、さらに、観光への寄与や文化財的要素などを考慮すると、現実的対応として、当面、市営で維持することとし、乗り継ぎ割引制度などバスとの連携を図りながら乗客サービスの向上に努めていくこととする。

4 規制緩和への対応

平成9年3月に閣議決定された規制緩和推進計画では、「乗合バス事業に係る需給調整規制について、生活路線の維持方策を前提に、遅くとも平成13年度までに廃止する。」とされ、運輸政策審議会自動車交通部会における2年間の審議を経て、平成11年4月9日に答申が運輸大臣に提出されたところであり、運輸省ではこの答申を受け、平成12年度に道路運送法の改正を行い、平成13年度中に実施する予定となっている。

この規制緩和は、当市で検討しているバス事業のあり方とは必ずしも方向を同じくするものではないと考えるが、現時点では法改正等による影響度合いの把握が非常に困難であり、一方で、バス事業の経営の一元化を図り、経営効率の良い経営主体を構築していくことが急務であることから、これとは切り離して方向付けすることとした。

なお、規制緩和が実施され、具体的な動きが出てきた段階で、必要が生じた場合は、市民の生活路線を確保するため、適切な対応をしていくこととする。

II 基本方針の推進に向けて

公共交通は、市営バスにおいては昭和41年度をピークとして、また、函館バス㈱においては昭和54年度をピークとして利用者の減少が始まり、以来、実に二十数年の取り組みとなる。

この間、多くの市民、関係団体、関係機関、有識者の方のご協力をいただきながら、両事業者ならびに職員が一体となり、事業経営の健全化に向けて血の滲むような努力を重ねてきたことについては、言うまでもなく、その努力を多としなければならない。

しかし、その労苦をもってしてもなお、利用者減少の流れは止まっておらず、今日的狀況を改革していくためには、新たな発想を持って取り組むべきときを迎えている。

また、官・民の役割分担をめぐる視点も、時代とともに大きく変化してきており、公益事業は公営企業によらなければならないという時代ではなく、行政や企業、団体、市民がそれぞれの社会的責任の自覚のもと、パートナーとして、まちづくりに取り組むべき時代が訪れている。

この基本方針は、これまでの経過と現状分析を踏まえ、このような時代認識のもとに定めるものであるが、その実現には、市民、市議会、そして何よりも、函館バス㈱と市交通局の両事業者、職員の全面的な理解と協力が不可欠であり、関係各位との連携を一層強めながら、推進していくものである。