

第84回 運輸政策コロキウム

公営交通はどのように変容するのか

—都市内バス事業の今後—

平成19年3月27日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師——野口健幸 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員
(現 横浜市交通局経営部)

2. コメンテーター——寺田一薫 東京海洋大学海洋工学部流通情報工学科教授

3. 司会——森地 茂 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

■ 講演の概要

1—はじめに

モータリゼーションや少子化の影響からバス利用者の減少が進み、近年バス事業の経営悪化に繋がっている。また2002年の規制緩和の実施及び自治体財政の悪化から、バス事業者への補助金が削減され、地方都市のバス事業は、赤字路線の廃止だけでなく、バス会社が倒産するケースが目立ち、都市内のバス事業は存続の危機に立たされている。このような中で、市民の足をどのように確保すべきか、本研究では大きな問題として捉えている。

都市のバスサービスは民間事業者と地方自治体により提供されている。地方自治体のサービス事業である公営バス事業は、非効率であることが指摘され、経営改善を実施している。ところが、公営バスを民間に譲渡するケースも多く、その効果について十分に検証することが必要である。また、公の役割の変

化も勘案し、新たな手法について探ることも考えられる。

そこで、本研究は、地方自治体の交通事業について、より良い公的関与のあり方を提言することを目的とする。具体的には、最も変化が表れている地方都市において、公営バス事業を民間に譲渡した事例や、公営バスの経営継続の事例を調査し、評価を行う。そしてこれらの事例調査から、成功の要因について分析を行い、将来の方向性を探っていく。

2—公営バス

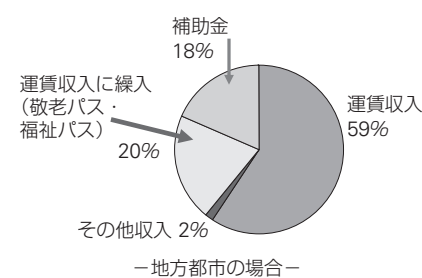
2.1 公営バスの現状

バスサービスの種類を大別すると、乗合バスと貸切バスがある。公営は主に都市内バスについて営業を行い、民営バスと比べると、実施可能な事業エリアが限られている。

公営バスは独立採算で行うのが原則だが、地方都市の公営バス事業では、経常収益(収入)に占める運賃収入の

割合が約60%まで低下している(図—1参照)。

地方自治体のバスサービスは、原則として公営交通を設置することが基本であるものの、早くから民間委託が進んできた。現在、地方自治体の委託等の間接的な関与を含めると、既に多くの地方自治体でバスサービスを提供している。



■図—1 公営バスの収入内訳 (2004)

2.2 公営バスの経営改善の歴史

公営バス事業について、現在でも公営を維持している31団体について、1975年から2004年までの営業利益をまとめたものが図—2である。この図を解説すると、公営バス事業は1975年から人件費の上昇とともに運賃の値上げを行うことで営業利益を確保することに努めてきた。1985年にはそれまで約500億円あった赤字を約200億円弱まで削減した。しかしその後再び赤字が増加し、2000年には約600億円の赤字まで膨らんだ。公営バスの経営改善として、1995年以降からバスの走行キロの削減と運賃値上げの抑制を行い、2000年以降は人件費の削減を行うなど、経営改善の成果を示すことができる。



コメンテーター：寺田一薫



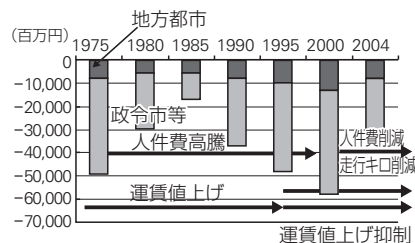
講師：野口健幸

しかしながら、公営バス事業は経営改善の時期にあるとは言え、2000年～2004年の赤字削減は、1975年～1985年までの赤字削減と比べると、約半分の削減にとどまっている。そのため、経営改善の効果はまだ十分でない可能性がある。今後、この経営改善が持続し赤字が削減していくのか、あるいは再び赤字が増加するのか、その推移が注目される。

ところで、公営バス事業は1973年から最長15年間の第2次再建と言われる財政再建で、国と地方自治体により借金を返済した経緯がある。経営危機に陥った理由には、物価や人件費が高く上昇していた1960年代に、国が運賃を13年間据え置いたという低運賃政策が背景にあった。

第2次再建は国主導の経営改善に対し、現在の経営改善は、地方自治体あるいは公営交通の自主的な経営改善である。この違いは極めて大きくかつ重要である。

2.3 公営と民営の比較



■図—2 公営バスの営業利益

ここでは都市内バス事業の特性について把握する。

日本バス協会によるブロック別のバス事業の経営状況から見ると、民営事業者の都市内バスの経営状況は、東京都市圏の一部の事業者だけが黒字を計上しているにすぎず、全国の都市内バス事業の多くが赤字経営である。

公営と民営とコスト面での比較では、公営の方が民営よりも人件費が高く、東京都市圏のあるブロックの公営と民営との給料を直接比べると、公営の方が

約1～2割高い。公営と民営の収支比率を見ても、1990年以降、公営の方がずっと低い。一方で、民営バス事業者は民間会社の中でも税制面での優遇がある。また自治体から敬老バスや補助金などの交付を受けているバス会社が多い。

公営バス事業は経営の非効率が目立つにせよ、都市内バス事業の利益が確保できるのは、東京都市圏の一部にとどまるのが実態である。

3—経営改革の方向

公営バスの経営改革の方向は公営継続、事業譲渡、民営化の3つのケースから考える方向にある。しかしながら、筆者は、他の方法もあり得るのではないということも念頭に置いて、調査を行っている。

公営バスを民間に事業譲渡した自治体には、1960年代に3自治体、1980年代に2自治体、規制緩和の検討が始まった1997年以降6自治体がある。また、公営バスの廃止を決定した自治体もある。

一方、1960年代と1980年代に民間に譲渡した地方自治体のうち、何らかの形で公的関与を行っているケースは全ての自治体で存在している。このうち出雲市では33路線も自治体が委託している。この他に公営を継続している松江市では民間事業者が市内路線から撤退し、公営バスがバス事業を吸収する変化が起こっている。

近年は公企業の民営化が潮流のようであるが、公営か民営化のどちらが良いかは色々な意見がある。それらの意見は公企業という枠組みの中での指摘が多く、都市内のバス事業という個別の事業に対する指摘は十分でない。海外研究では、民営化と公的関与はサイクリックであるとの説も一例としてある。なお、公営バスの変容の可能性として、事業制限を解除し特殊法人とする方向や地域制限を解除し広域連合とするよ

うな方法も考えとしてはありうる。

このように多様な変化の実態や意見がある中で、公営バスの変容が民間への事業譲渡以外にも方法がありそうである。また、一回事業譲渡すると、多様な形態が考えられる公営バスの変化を逃してしまう可能性もある。

そもそも過去の公営バスの民営化の事例について詳細に調べていない中で公営交通の変容を考えることに大きな問題があるだろう。

そこで、本研究では過去の事例に学ぶため、公営交通の経営危機に着目した。本日発表する事例は、公営バスを民間に事業譲渡した事例として函館市と山口市の2自治体、民営化の方針から一転して公営継続した事例として尾道市と徳島市の2自治体、の合計4自治体である。

4—事業譲渡の事例分析

4.1 分析の視点

公営バスを民間に事業譲渡した調査での分析の視点には、自治体は、何故、民間に事業譲渡したのか、自治体は民間に事業譲渡するにあたり、どのような約束を行ったのか、民間企業は、何故、受け入れたか、利用者にとっては良い選択か、バス事業を民間に譲渡することは成功か失敗かである。

山口市では1999年に防長交通にバス事業を譲渡し、函館市では2001年～2002年に函館バスにバス事業を譲渡した。

4.2 函館市の事例

函館市営バス事業の民間会社への譲渡のプロセスは、1999年4月にバス事業の一元化を推進する市長が当選したことにより、具体的に動きだした。1999年7月に函館市は市営バスの譲渡を函館バスに要請した。函館バスは親会社であった東急電鉄に相談したが、東急電鉄は経営が困難ということから反対で

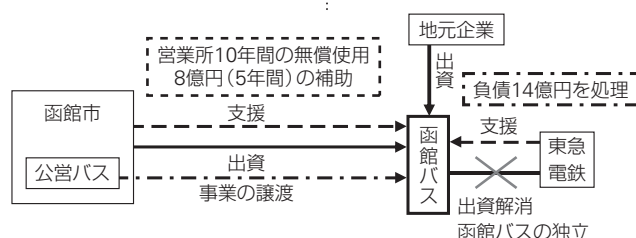
あった。また1999年7月の時点で市は函館バスへの支援策はなかった。一方、函館バス側は、市の提案が議会で議決していないことから、十分に検討していなかったようである。

2000年の3月に函館市は議会の承認を得ることに成功し、函館市は4月に正式に函館バスに市営バスの事業譲渡を申し出た。この後、両者は東急電鉄の意向も踏まえながら協議を行うことになる。この結果、5月に函館バスは東急電鉄からの回答書として、3つの条件付きなら引き受けるとの旨を函館市に伝えた。函館市もすぐに議会の承認を得て6月に函館バスの要望をくみ取る形で回答した。

その後の函館バスは、東急電鉄の子会社から外れ、市と地元企業の間で出資する会社へと変容を遂げた。

この間の出来事をまとめたのが図一3である。函館市は公営バス事業を函館バスに譲渡し、バス事業を一元化した。函館バスはバス事業だけを譲渡されても経営の持続が困難なため、地元企業と函館市から出資する地域会社へと変容を遂げた。さらに函館市と東急電鉄の双方から支援を受けた。具体的には市から5年で8億円の補助と営業所の10年間の無償使用である。東急電鉄も過去の函館バスの負債14億円を肩代わりした(撤退費用と言われている)。即ち、函館バスは、大手会社の資本から独立し、地域で自立する形態に変容を遂げた。これは自治体の出資型のバス会社の誕生と言える。

■図一3 函館バスの変化



4.3 事業譲渡前後の比較

民間へのバス事業の譲渡について、①利用者、②バスサービス、③市の財政負担、④事業者の経営の4項目について比較し評価を行う。

バス輸送人員については、譲渡前は利用者が減少していたが、譲渡後は利用者が横ばいに転じている。

バスサービスについては、ネットワークは維持しているが、防長交通(山口市)は市営バス事業の受入にあたり自社路線を廃止している。函館市ではバスネットワークはほとんど変化がないが、バス路線の譲渡を受けた38系統のうち19系統を廃止し、14系統を新設した。走行キロでは1.2%の減少に留まっている。

公営バスの負債の処理は、山口市と函館市とも一般会計で処理している。ただし函館市では一般会計だけでは処理できず、軌道事業の中で市の補助により負債の処理を継続している。公営バスの職員について、正規職員は基本的に地方自治体の部局に配転し、嘱託職員はバス会社に再就職した。山口市では嘱託職員等の事務職員がいたが、彼らは市の斡旋で再就職を図った。即ち、両事例とも誰も失業しなかった点に特徴がある。

民間に事業譲渡した後の市からバス事業者への支援として、市は事業者にも多額の費用を交付している。山口市では敬老バス制度を継続しただけでなく、譲渡時に隣接市町村に協力を求め、敬老バスの交付事業を開始した。また、バス事業の譲渡に防長交通が引継に要した費用は1億円かかり、この費用も市が負担した。

函館市では、敬老バス制度はそのまま継続し、助成金として5年で8億円の支出を行った。また、2つの営業所を10年間に渡り無償使用させている。特に、行政財産である営業所を無償使用させるという点で自治体も踏み込んだ支援を行っている。

■表一1 市の財政負担

	(単位：億円)	
	山口市	函館市
①譲渡前の交通局の赤字及び市の補助金の年平均額	2.8	4
②譲渡後に事業者に補助した金額の年平均額	2.4	1.6
①-②	0.4	2.4
職員の配転費用	0.8	4
職員の配転費用を考慮	-0.4	-1.6

市の財政負担については、山口市及び函館市の双方とも負担は減少した(表一1参照)。表一1で①-②が自治体の負担が減少した金額で、山口市では0.4億円/年、函館市では2.4億円/年の負担減額である。しかし、自治体は民間への事業譲渡の際に、公営交通の職員を引き取っている。この費用を考慮したものが表一1の最下段で、-の表示は譲渡前よりも増加していることを示している。職員配転費用を含めると、山口市では0.4億円/年、函館市では1.6億円/年の負担増額であるため、必ずしも負担が減少したと言い切れるものではない。この費用は自治体の今後の職員計画や民間委託の推進にも影響を与えるため、今後も毎年同じ金額が支出されるのではなく、市の財政負担の効果の有無を定量的に判断することの難しさがある。

事業者の経営は防長交通と函館バスともに厳しい。防長交通では今後、路線再編を検討している。函館バスでは役員の賞与カットの他に自社の営業所(函館市域外)を売却するなど利益を捻出している。

5 公営継続の事例分析

5.1 分析の視点

公営バス事業の経営を継続した調査

での分析の視点には、評価とプロセスの両方を行う必要がある。プロセスを把握する必要性には、バス事業の民営化から方針転換して継続した事は、単に組織の延命なのか、あるいは公営交通が経営改革を行ったのかなど、実態を明らかにする必要がある。今回の発表はプロセスの紹介を割愛するが、両自治体にインタビューを行い、大きな経営改善を行っていたことを突き止めている。

分析の視点は、どのようにして経営改善を図ったのか、利用者にとっては良い選択か、公営継続は成功か、失敗かである。

分析対象都市は、尾道市と徳島市である。それぞれの人口規模は約9万人と27万人である。

5.2 公営継続のプロセス

公営交通の危機が起こったのは、尾道市では市財政が逼迫していたことが原因で、徳島市ではバス路線の競合が非効率であったことが原因であった。

公営継続への方針転換は、市議会又は有識者委員会が、民間にバス事業を譲渡することを提案し、その後市長選挙の争点にもなったものの、結局、交通局内部から経営改善計画が提出され、市の内部でオーソライズされ実行に移されたものである。

経営改善の内容は、基本給与の削減や給料表の変更、定期昇給の延期、休日の廃止、労働時間の延長、手当廃止などにより給料の削減があった。

ここで重要な点として、公営交通で働くバス運転手の行動に着目する必要がある。彼らはバスの運転をやめても市の一般会計に配転できる制度があるため、身分の安定と給料の維持の保障がある。一方で、公営交通に残る事を決めたバス運転手は、以前と比べて厳しい労働条件を受け入れるだけでなく、給料の減額を意味する。そのため、バ

ス運転手の労働条件や給与から見れば、公営を継続するメリットはなく、バス運転手をやめて市の一般会計に配転する選択はメリットが多い。

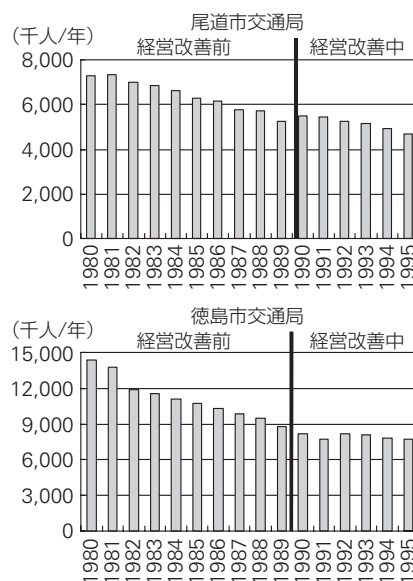
ところが公営を継続した事例では、公営バスの経営改善に際しバス運転手の一部は一般会計に配転しているものの、多くの運転手はそのまま公営バスに残っている実態があった。

このことは、バス運転手にとって公営を継続するという選択は、彼らのバス事業への期待が優先されたのではないかと考えられる。

5.3 公営継続の調査

公営継続の場合の調査項目は、民間譲渡と同じ①利用者、②バスサービス、③市の財政負担、④経営の4項目である。

バス利用者数について、経営改善前は利用者が減少していたが、経営改善中は利用者が横ばいに転じた(図-4)。



■図-4 バス利用者数

バスのネットワークについては変化がないが、尾道市交通局ではバス走行キロを約10%減少し、徳島市交通局では走行キロを約23%減少した。しかし経営改善終了後は利用者の減少が始まった。負債の処理は、尾道市は国と一般会計が折半し、徳島市は一般会計が3

分の2を支出し、交通局が車庫売却費として3分の1を支出した。

職員の配転は、一般会計への配転や勧奨退職が実施され、公営交通で働く職員数は減少した。

市の財政負担は、経営改善による効果があり、市の財政負担は減少した。また、職員の受け入れ費用を含めても、市の財政負担は減少している。

公営継続の後、尾道市交通局は営業利益の黒字を7年間も達成し、徳島市交通局も経常収支の黒字を達成した。ところが、両交通局とも近年は赤字に苦しんでいる。また尾道市交通局は第三セクターへ移行を発表した。

5.4 尾道市交通局の事例

経営改善の事例として尾道市交通局の取り組みを紹介する。これは今後の公営交通の経営改善の示唆になりうるからである。

尾道市交通局はこの間の経営の取り組みに経営が見られ、約1億円の黒字を計上していた。具体的な取り組みには、本業の市内バス事業で利用実態に沿った減便を実施し、営業利益の黒字を達成したことがあった。また、観光事業や付帯事業に進出し、経営改善に貢献した。付帯事業の進出の際に交通局は市に承認を得ている。これは、今風に言えば、公営バスが他の事業に進出して利益を得ていることから、まさに規制緩和の好例と言えるだろう。公営交通も実施できる事業の制限を緩和すれば、活躍するチャンスを得られることを尾道市交通局は示していると言える。

6—まとめと今後の課題

6.1 公営バスの民間への事業譲渡と公営継続の比較評価

利用者、バスサービス、事業者の経営、市の財政負担という評価項目について、公営バスを民間に事業譲渡した事例と公営を継続した事例について比

較分析し、次に整理した。

(1) 利用者

4自治体共通の事例として、利用者は減少傾向から横ばいに推移した。

公営継続の場合、経営改善中には、若干、利用者の増加傾向の時もあった。公営の経営改善終了後、減少傾向が大きくなった例もあった。

(2) バスサービス

4自治体共通の事例として、バスのネットワークは維持された。

個別事例としては、民間に事業譲渡した函館市では路線の廃止と新設が多い。函館市では2社競合から1社独占となった事で、需要に応じたバス路線を計画し運行できた。車両走行キロについては、公営維持の2自治体では減便等により大幅に車両走行キロが減少した。但し、民間に事業譲渡した都市では、既に公営交通によって車両走行キロを削減していた。

(3) 事業者の経営

公営を継続した尾道市のみ営業黒字を達成した。また函館市では市内路線で収支が均衡している。

(4) 市の財政負担

4自治体とも大きな差は見られない。個別事例としては、公営維持の方が少し自治体の財政負担を軽減している。但し、譲渡に伴い職員を一般会計に配置換えをしているので、新規採用職員の有無により、自治体負担額の考え方が変わる。

■表—2 市の財政負担

(単位：億円)

	尾道市	徳島市
①改善前の市からの補助金及び交通局の赤字	0.5	8
②改善中の市からの補助金	0	4
①-②	0.5	4
職員の受入れ・退職費用*	0.5	2.8
職員配転費用込み	0	1.2

②には経営改善前の営業利益の赤字分を含む

*生活路線補助は除く

*退職金及び市町部局への給料を含む、また勤奨退職分の退職金は5年で発生したとして処理

6.2 公営交通の変容の可能性

(1) 尾道市交通局の事例

尾道市交通局の事例では、公営バスが付帯事業の進出に際し、公営交通の経営方針の作成と自治体の理解があった。この事例から、公営バスが他事業に進出する変容が考えられる。民間事業者では当然とされる他事業への進出だが、公営で制限されていることに、改めて疑問が生じる。そこで公営バスのうち都市内バス事業以外の進出には、高速バスへの進出や観光事業の進出がある。公営バスは観光事業への進出を早くから行っているため、高速バスの進出について調査した。その結果、長崎県交通局と岩国市交通局が実施している。故に公営でも全く不可能な形態ではない。問題は議会の承認を得られるかである。現段階でも、自治体の裁量しだいでも様々な取り組みが可能である。

(2) 函館バスの事例

函館市のバス事業の譲渡は、民間バス会社への自治体からの出資であり、かつ自治体の出資比率を筆頭としていない点にある。そこで株式比率が50%未満のバス会社を調べると、函館バスの他にふらのバスや瀬戸内交通がある。このように函館バスと類似する会社形態も、登場してきている。

地方都市のバス会社は、大都市(東京・大阪・名古屋など)に本社を構える大手の鉄道会社が地方に進出して鉄道会社の子会社になっている。ところが、今日、鉄道会社が地方都市のバス事業を維持する役割は少ない。今後、地方自治体に関与すれば、鉄道会社の資本下のバス会社が独立する可能性も考えられる。函館バスは自社だけの力では大手の鉄道会社から独立しにくかったが、独立に際し結果的に地方自治体が果たした役割は大きく、地方自治体に関与が必要であったと言える。地方自治体がバス事業に介入する方法の一つと言えるだろう。

(3) さいごに

公営バスの経営改善に向けて、多くの都市で様々な取り組みがなされている。

各地の試みは地方自治体の支援を受けつつ、事業者が経営の自立を目指していると考えられる。

近年、公企業の民営化が潮流であるが、これらの4つの事例から言えるのは、安易に民営化することへの疑問、バス事業を全て民間にまかせる事でないこと、公営交通を単に切り離すことでないことである。総じて言えば、民間に事業譲渡するにせよ公営を継続するにせよ、公的関与が残っていた点が共通していたことである。今後、詳細な分析を行っていききたい。

また、公営バスの経営は経営改善が終わった後の対応に問題があったと考えている。

最後に、地方都市のバス会社は鉄道会社の子会社から脱却し、地域に密着した会社へと変容することも選択としてありうるだろう。

■ コメントの概要

1— 報告テーマの意義

公営バスの民営化の問題は、80年代からの古くて新しいテーマであり、先進国・途上国に共通のテーマである。特に、途上国にとっては重要な問題である。発表では、公営継続と民間への事業譲渡の間に広範な政策選択肢があることを示したもので、総括的議論が少ない中で調査し研究したことに意義がある。

2— 海外事例の報告

発表では、我が国の事例のみが対象とされていたので、海外の事例として、英国のケースについて紹介したい。英国には、日本の公営に類似する組織として(municipal)が1983年には49団体が存在していた。『1984年バス白書』では、公営バスは民営バスより10~40%ほど

コスト高であること、さらに公営間の経営状況の格差問題が指摘されていた。規制緩和20年後の結果として、49団体のうち、約1/3が株式売却による民営化がなされた。また、約1/3が自治体の議会が100%出資する会社となり、高収益をあげているケースもある。残りの約1/3は、民営事業者との競争に敗れ消滅している。これらの事例は、日本の将来の示唆になるかもしれない。

3—コメンテーターから講師への質問

Q 重要な選択肢として公営事業者の内部(インハウス)改革の可能性を探るべきと考える。なぜ、90年頃の尾道市の事例が全国波及しなかったか。そのための公営企業制度の改善点は何か。

A 尾道市交通局の経営改革の全容は公営交通に周知されなかったと思われる。ところで、当時の尾道市交通局の個別の対策を見ると全国に波及している事がある。例えば、嘱託職員の採用は、尾道市交通局が一番始めと思われ、今日の公営交通にも広がっており、かつ経費削減に大きな効果を上げている。また、レトロバスを導入している公営が多くなってきたが、これを最初に作ったのも尾道市交通局である。

ところが、他事業の進出という点では普及しているとは言えない。この点にも着目すれば、当時の尾道市交通局の事例は、まさに規制緩和の好例と言えるのではないかと思える。公営バスにも実施事業や対象地域など存在している規制を緩和するという制度改革があり得るだろう。

Q 民間譲渡でも職員移籍が行われていない。職員の雇用不安なしに改革できるのか？

A バス運転手が公営から民間会社に転職する選択は難しい。また、公営バスを民間会社に変容させることも退職金の問題などが存在するため、裕福な地方自治体しか実施できない。根本的な問題として、バス事業は衰退産業であるため、人が確保しづらいという現実がある。今後、魅力的な会社という姿を見せない限りいづれの改革も難しいだろう。

Q 財政上、シルバーパス(敬老・福祉乗車証)補償ができなくなったら公営継続も民間譲渡も無理か？

A シルバーパスの収入は、運送収益の約2割を占めている。その制度がなくなると、利用者の減少が予想できるため、いっそうの経営努力が必要になる。ただし、民営バス事業者もシルバーパスの収入を得ており、この収入も多額であるため、仮に、敬老バス制度を廃止すると経営を圧迫する。民間に事業譲渡した自治体では、シルバーパスの存続が前提条件であった。

■ 質疑応答

Q 公営交通の変容の方向性が、私の期待とは違う。地域の足には敬老バス以前の問題もあるし、自治体に頼らないでやろうとしているところも多くある。また、この研究は公営交通以外の方にはどのような活用があるのか。

A 自治体に頼らずに住民で実施しようという意見に対しては、昨年の法改正により実施できるようになった(本研究の対象外である)。

公営交通以外の方々に対する本研究の活用としては、今後の地方自治体の都市交通政策の方向性などがある。

例えば、近年の地方自治体の合併により、多くの地方自治体で自治体直営のバスが誕生している。問題に対する示唆として、極めて有効である。

Q 紹介された事例は、10年ほど前のことであり、なぜ最近の事例ではないのか。また、今回の規制緩和4つの事例の時期がずれているのは何故か。規制緩和後の公営という位置づけでもない。比較するならば、時期を揃えるべきではないのか。

A 本発表は、公営バスの変容を評価する上で可能な限り最新の事例を用いたものである。公営バスを継続した最近の事例には佐賀市や横浜市があるが、直近すぎて評価するには時期が早い。そのため公営継続の事例となると1990年代までさかのぼる必要があった。一方、民間への事業譲渡の事例は、譲渡後のバスサービスについて事後評価をしなければならず、評価が可能な直近の事例として山口と函館を紹介した。その他の事例には岐阜市などがあるものの事後評価が中途半端になることから、発表から割愛した。

また、公営継続と民間への譲渡の時期をそろえる点を考慮すると浜松市の事例を追加することになる。実際には調査も比較分析も行っているが、最新事例の紹介を念頭においたため、今回の発表から割愛した。また、京都市など他の公営交通の調査も行っているが、この事例も今回の発表から割愛した。

規制緩和後の公営交通を考える上で、筆者は過去の取り組みから変容が考えられると思っている。そのため、規制緩和が始まったが故に全く新たな組織が必然になることを前提に考えていない。