

調査研究テーマ

「公共交通の維持・確保対策について」

～人口減少・少子高齢化社会における

地域公共交通のあるべき姿について～

平成26年5月16日

建設常任委員会

I はじめに

兵庫県議会では、議会改革の一環として、常任委員会の審査・調査の活性化と政策立案機能の向上を図るべく、各委員会における自主的な取り組みとして、特定テーマに関する調査研究について取り組みを行っている。

人口減少・少子高齢化社会に突入し、自動車が運転できない高齢者が増加すると同時に、通勤通学を含め鉄道やバスの利用者の減少と、サービスの低下が負のスパイラルとなり地域の公共交通の未来が危惧されていることから、建設常任委員会では「公共交通の維持・確保対策」－人口減少・少子高齢化社会における地域公共交通のあるべき姿について－をテーマとし調査、研究を行った。

調査研究に当たっては、当局からの説明・意見交換や管内・管外調査での現状調査、有識者を招いての講演・意見交換会、さらには委員間討議などに取り組んできた。

本報告書は、当委員会における調査研究の結果に基づき、地域公共交通の問題点・課題を探るとともに、地域における公共交通は、高齢者の通院や買い物、学生の通学などの課題とも密接に関連し、福祉や教育の一環として、今後人口が減少し高齢化が進展する社会においても、地域のコミュニティ発展のためには必要不可欠な資源であり、全県民が快適に暮らしていくためのセーフティネットであるという認識のもと、公共交通の維持・確保に向けた取り組みや有効な行政の支援のあり方等について提言を行うものである。

II 委員会の活動状況

1 調査活動の経過

- ① 平成 25 年 6 月 17 日
建設常任委員会として、特定テーマに関する調査研究を実施することを決定し、各委員に対し調査研究テーマの検討を依頼した。
- ② 平成 25 年 7 月 16 日
平成 25 年度の調査研究テーマを決定した。
- ③ 平成 25 年 8 月 16 日
今後の調査研究の進め方について委員間討議を行った。
- ④ 平成 25 年 9 月 17 日
「公共交通の現状」、「ひょうご公共交通 10 カ年計画」の実現に向けた取り組みのポイントについて交通政策課からの説明を受け、意見交換を行った。
- ⑤ 平成 25 年 11 月 7 日、8 日
管外調査（福島県・岩手県）において、福島県議会「公共交通の維持・確保対策について」及び陸前高田市議会・大船渡 B R T「公共交通の維持・確保対策（デマンド交通等）」「J R 大船渡線の被災状況とバス高速輸送システムの運行状況について」の取り組みを調査した。
- ⑥ 平成 25 年 11 月 20 日
西播地区の管内調査において、姫新線利用促進・活性化同盟会「姫新線の利用促進・活性化の取り組みについて」及び本竜野駅周辺まちづくり協議会「駅周辺整備についての取り組み」を調査した。
- ⑦ 平成 25 年 12 月 11 日
京都大学大学院工学研究科教授の土井勉氏を参考人として招致することを決定した。
- ⑧ 平成 25 年 12 月 16 日
京都大学大学院工学研究科教授の土井勉氏による「『持続可能なまちと交通をめざして』～人口減少・少子高齢化社会における地域公共交通について～」の講演を聴取し、意見交換を行った。
- ⑨ 平成 26 年 1 月 16 日
これまでの調査研究状況を確認するとともに、次回の委員会で調査研究結果の取りまとめに向けた委員間討議を実施することを決定した。

- ⑩ 平成26年1月29日
東淡地区の管内調査において、南あわじ市・陸の港西淡「コミュニティバス」「デマンド型乗合タクシー」についての取り組みを調査した。
- ⑪ 平成26年2月17日
これまでの調査研究結果をもとに、「公共交通の現状と課題認識」及び「維持・確保に向けた対策・施策・視点等」について委員間討議を行った。
- ⑫ 平成26年3月20日
正副委員長が作成した調査研究報告骨子（案）が提示され、次回の委員会で、各委員から意見開陳を行うことを決定した。
- ⑬ 平成26年4月16日
正副委員長から提示された調査研究報告骨子（案）に対して、各委員から意見開陳がなされ、次回の委員会までに調査研究報告書としてとりまとめることを決定した。

2 調査活動における主な意見

(1) 研究テーマについて交通政策課からの説明・意見交換

① 公共交通の現状について

予想以上の速さで進む人口減少、少子化・高齢化に加え、高齢者の交通事故が増加している。また、地方部では平成17年から平成22年の5年間で公共交通利用者が16%も減るなど、公共交通を取り巻く状況は大きく変化している。一方、運転免許を持っていないことや高齢のため自動車で気軽に移動できない人の割合は兵庫県全体で51%になり、公共交通がなければ買い物や通院にも困る人が出てくること懸念されるため、公共交通の重要性を広く県民に訴えかける必要がある。

② 「ひょうご公共交通10年計画」実現に向けた取り組みのポイント

○交通事業者

- ・効率化による経営改善
(赤字の縮小・黒字化などに向けた収入増加、支出削減の取り組みなど)
- ・積極的な情報公開（効果検証の活用データ、運行情報・事故情報など）
- ・事業者間の連携（フィーダー交通の充実、共通乗車券・回数券など）
- ・サービスレベルの向上（乗継利便性の向上、増便等のダイヤ改正など）

○住民

- ・マイバス・マイレール意識の向上
(日常的な公共交通の利用、利用促進取り組みへの積極的な参画、駅やバス停の清掃など)
- ・地域の自主的な取り組みの推進
(近隣住民の共助による自主運行バスの導入、沿線サポーターが主体となった取り組み)

○行政（県・市町）

- ・交通事業者・住民・行政の意見調整
(経営改善や利便性向上の要請、利用促進取り組みの提案・共同実施など)
- ・地元のマイバス・マイレール意識の醸成
(地元住民との対話によるニーズの把握や危機意識の共有など)
- ・観光、福祉等他分野との連携に向けた調整
(役割分担の明確化、施策・路線の調整など)
- ・まちづくりと一体となった取り組み
(土地利用の誘導、中心市街地活性化との連携など)

③ 委員からの主な意見

- ・市町により交通政策の熟度が異なるので、県が指導性を発揮し広域的な調整を行うべきである。
- ・鉄道とバス、バス同士の競合を解消する必要がある。
- ・公共交通は規制緩和すべき分野であり、国に規制緩和を要請する必要がある。
- ・買い物弱者や通院などの視点で福祉行政分野とも重ねて議論する必要がある。
- ・駅の駐車場の整備やパークアンドライド、コインパーキングでのカーシェアリング等の取り組みを導入する必要がある。
- ・ツーリストや観光客、通勤客を意識し、接続を改善するべきである。
- ・公共交通の充実のためには財源の確保の問題がある。
- ・地域公共交通活性化・再生法の改正により、県や市町が交通網の再編計画に強い関与を持てるか。
- ・住民、市町、交通事業者による「地域公共交通活性化会議」などの組織づくりが必要である。
- ・JR姫新線の地域住民による利用促進活性化に向けた取り組みを全県に広げる。
- ・生活交通手段確保の議論には、コンパクトシティの考え方を加味する必要がある。

(2) 京都大学大学院工学研究科 土井勉教授の講演

「持続可能なまちと交通をめざして」～人口減少・少子高齢化社会における地域公共交通～

① 公共交通の現状・課題について

- ・多くの人が公共交通を必要としている（水や空気と同じ）
- ・以前は公共交通事業は儲かっていたので、民間に任しておけばよかった
- ・都市の自動車化（モータリゼーション）は終焉している
- ・若者の自動車離れが進んでいる
- ・平均寿命が延びており、高齢者の外出、交流の手段として公共交通が必要
- ・利用者減少→収入減少→コスト削減→サービス低下→・・・
という「負のスパイラル」が起こっている。
(25年後の利用者は現在と比べ、鉄道77%、バス89%)

・公共交通の課題について

事業者の赤字、支援（補助）額の増加、支援（補助）に対し利用者が少ない、事業者が撤退意向、廃線（撤退）の危機、幹線的な公共交通（主要な目的施設）までのアクセスがない、公共交通空白地域の解消、路線の競合等

② 公共交通の維持・確保・利用促進に向けたポイント

ア 地域特性に応じた交通政策が必要

- ・人口密度と利用者の状況等による交通手段の選択が必要であり、地域ごとに交通政策は全く異なる（交通手段ありきでは失敗する）
(交通手段(例)：鉄道、LRT、BRT、路線バス、コミュニティバス乗合タクシー、DRT（需要応答型交通）、過疎地有償運送)
- ・利用者の減少や収支の悪化だけに目を向けない、コストパフォーマンスを重視

イ 地域の事例紹介（富山市のまちづくり）

- ・富山市では3割の人が自由に自動車を使えない
- ・公共交通はコンパクトシティ等のまちづくりと一緒に議論されている
- ・除雪、道路清掃、街区公園管理、下水道管渠管理等と同じインフラとして議論されている
- ・交通手段の充実により、どんな生活が実現できるのか住民と共有することが必要

(地域の特性・課題など)

	都市部（都心部）	都市近郊部（郊外部）	地方部（過疎地）
主な利用者	鉄道：働きざかり バス：働きざかりと高齢者	鉄道：高校生 バス：高校生と高齢者	鉄道：高校生 バス：高校生と高齢者
特徴と課題	<ul style="list-style-type: none"> 公共交通利用来街の方が自動車による来街者よりも滞在時間が長い。まちなかで買い物を行う傾向がある。 都心におけるにぎわいづくりとしての交通手段 黒字であれば民間企業に任せればよい。 自動車抑制策も成立 	<ul style="list-style-type: none"> ニュータウンのオールドタウン化、疲弊する郊外の問題 民間企業への委託形式 赤字と考えるのではなく、福祉・教育の一環としての費用を補助しているのとらえる。 人口減少社会では、郊外部での上下分離を早急に行い、同時に利用促進の仕組みの構築が必要である。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の装置としての公共交通 病院送迎、買物難民対策、通学支援等、赤字でも必要な路線なら、地域に対する投資、地域を支える経費である。 (日常生活の一部＝インフラ) 公共交通を元気にするのではなく、地域を元気にするために公共交通を動かすという考え方 公共交通があることでまちにどのような魅力をもたらすかという視点 人口減少社会においては、福祉・社会政策として移動手段の支援を行う必要がある。 公共交通は都市構造と関連する。コンパクト化、集約化は必要である。

③ 公共交通の現状と維持・確保・利用促進に向けたポイント 《土井教授の提言》

- 公共交通も道路行政と同じく重要な政策の対象である。
(参考：道路特別会計は以前、5兆円規模であった。)
- 公共交通のための税源、財源の確保が必要である。
- 病院送迎、スクールバス、コミュニティバス、福祉有償（外出支援）が競合しており、縦割りの解消が必要である。
- 公共交通の魅力を高める必要がある。
(6つのサービス:①路線・系統②ダイヤ③運賃④車両⑤駅・バス停・乗換⑥情報提供)
- 上下分離は全区域で必要である。
- 交通は手段である、輸送密度と利用者が特定できるかで輸送手段が異なる。
- 利用促進のためには、潜在的な利用者を増やすことが重要である。
利用促進のためには知らない人に知ってもらう。
- シェアリング、超小型モビリティ等の新たな取り組みを行う地域もある。
- 共助、まちづくり、地域の自立、新しい公共の考え方が必要である。

④ 委員からの主な意見

- ・持続可能な交通手段を探るため、地域で交通整備計画を策定する。
- ・レンタサイクルやコミュニティサイクル等を活用し、自転車と鉄道・バスを組み合わせた公共交通を考える。
- ・宅配業者の貨物列車利用の事例を地方部の物流に活用する。
- ・公共交通をインフラとしてより充実させるべきである。
- ・公共交通を構成する鉄道・バス・タクシーの競合を解消し、役割分担を明確にするべきである。
- ・高齢者なども容易に利用できる、公共交通の選択の方法を検索できる仕組みを提供するべきである。

Ⅲ 公共交通の課題と取り組み（ひょうご公共交通10カ年計画より）

1 県における公共交通の課題

利用者減少に伴う公共交通サービスの低下、それに伴うさらなる利用者の減少という「公共交通の負のスパイラルの拡大」が課題となっており、交通事業者の経営改善、自助努力への支援、関係者（交通事業者、行政、住民）の意識改革などにより、公共交通の足腰を鍛えることが必要である。また、「時間」「情報」「料金」のシームレス化が求められているが、個々の交通事業者での取り組みには限界があるため、交通事業者間の連携による利便性の高い公共交通ネットワークに再編する必要がある。さらに、交通問題は観光や福祉など他分野との密接な関係があるものの、観光交流の増大や過疎地への対応などは交通分野のみでの解決には限界があるとも言えることから「交通分野と他分野との協調不足」が課題であり、観光・福祉と力を合わせる必要がある。

2 県における公共交通の取り組み

① 持続可能な公共交通への再生

1. 新駅の整備

新駅の整備は周辺地域のにぎわいをもたらし、高齢社会に対応した利便性向上につながることから、都市部を中心とした新駅整備を促進する。

2. 低公害車の導入

ハイブリッドバスなど、エネルギー問題や環境問題に対する新たな低公害車の導入に努める。

3. 鉄道駅プラットフォームにおける転落防止

視覚障害者の安全を確保するため、プラットフォーム端部における内方線（ホーム縁警告ブロック）の整備などを進める。

② 利便性の高い公共交通ネットワークへの再編

1. フィーダー交通の充実および県際ネットワークの強化

交通不便地域の解消や暮らしを支える移動手段や鉄道や幹線バスのフィーダー交通としてコミュニティバスなどの充実を図る。また、県境部の交通利便性を確保するため、直通列車の増便や新しい快速列車の運行など県際ネットワークの強化に努める。

2. 鉄道駅におけるバス乗り換え情報の充実

鉄道からバスへの乗り換えの円滑化を図るため、改札前におけるバス乗り継ぎを中心とした都市情報提供システムの導入などを進める。

3. バス路線ネット経路検索の充実

関係者と連携し、県内の鉄道と路線バス、コミュニティバスの乗り継ぎ情報をパソコンや携帯電話から検索できる「ネット経路検索」の取り組みを推進する。

③ 公共交通を地域で支える仕組みへの再構築

1. バス路線を活用した観光路線の創設

既存データの分析、旅行社の助言に基づき、観光入り込み圏域の把握や効果的な広報などの検討を実施する。

2. 交通施策と福祉、教育施設との連携

スクールバスや福祉バスのコミュニティバス化など、福祉、教育施策との連携を強化し、利便性の高い交通サービスの提供に努める。

3. マイカーボランティアセンター（仮称）の設置

路線バスやタクシー等の移動手段を持たない地域で、地域力を活用した移動手段を提供する仕組みの構築に努める。

<参考：平成 26 年度の新規施策等>

(1) バス利便性向上の促進(11,282 千円)

バス利用者の利便性を高め、路線バス事業の活性化を図ることで、将来にわたる移動手段の確保を実現するため、バスロケーションシステムの導入に対し支援

- ・補助対象 複数市町にまたがる民営路線バス事業者
- ・負担割合 国 1/3、県 1/10、市町 1/10、事業者 7/15
- ・事業期間 平成 26 年～27 年度

(2) (新) ひょうご公共交通利用促進事業の推進(5,987 千円)

効率的・重点的な利用促進策を検討し、速やかに効果を検証するため、交通事業者が持つ IC カード使用履歴(ビッグデータ)を活用した公共交通利用促進方策検討システムを構築

「ひょうご公共交通 10 年計画」を着実に推進し、誰もが安心して移動できる公共交通システムを維持・構築するため以下の取り組みも行っている。

- ・北神急行電鉄安定運行対策費補助の実施(135,000 千円)
- ・鉄道軌道安全輸送設備の整備推進(111,212 千円)
- ・生活交通バス(路線バス・コミュニティバス)への支援(383,924 千円)

IV 建設常任委員会からの提言

II の調査・研究及び III の課題と取り組みを踏まえ、以下の 3 つの視点から提言を行う。

1 交通事業者による活性化・自主努力の促進について

- 公共交通検索プラットフォームの整備
(例：高齢者等にも配慮した、駅の時刻表・地図などのまちなかへの設置や携帯端末での公共交通の検索システムの整備)
- 周遊バス等による観光との連携
- 自転車の混乗等新しい取り組み(例：三重県三岐鉄道)
- 環境に配慮した取り組み
(例：環境定期券(土曜・休日に家族と一緒に利用する場合に運賃を割引する定期券)、都市部でのカーシェアリング、パークアンドライド、サイクルアンドライド、水素を燃料とする自動車等)
- 高齢者への配慮
(例：運転免許を返納した高齢者等への割引制度)
- 先進的な取り組み
(例：小型モビリティや運転支援システム、ナビゲーションシステム等の自動車の技術革新を公共交通に活用する。)

2 住民等による利用促進と協議について

- 地域住民等が中心となった利用促進の取り組み
(例：JR姫新線利用促進・活性化同盟会の取り組み)
 - ・ 住民、行政、企業、学校、観光協会等関係者による沿線協議会や活性化協議会等を設置し、利用促進に向けた取り組みについて検討する。
 - ・ 協議会等の設置にあたっては、公共交通は通学や高齢者の通院、買い物などの課題とも密接に関連するため、協議会への参加者は従来からの交通事業者、地域住民、行政等に加え、学校、医療福祉、商店街、観光協会等の関係者にも参加を呼びかけ、課題の解決に向けて複層的な協議を行う（福祉・観光施策との連携）。
 - ・ 設置した協議会においては、公共交通の利用促進のみならず、公共交通は地域全体にとって共通の重要な資源であるという共通認識のもと、それぞれが責任をもって取り組みを推進するよう意識の醸成を図る。

3 行政の取り組みと支援について

- 住民による利用促進の支援
 - ・ 沿線協議会、活性化協議会等は、地域の実情を勘案する必要があるが公共交通の課題は広域的であるため、県が主体となり地元市町と適切な役割分担のもとで連携を図るとともに、市町間や関係者の意見調整を行う。
(例：市町間をまたがるコミュニティバスの運営等)
- 交通事業者間の競合路線の調整
 - ・ 鉄道とバスまたはバス同士での路線の重複は、災害等の危機管理の面で非常に有効であり、交通事業者間の競争は望ましいことであるが、過度の競争が進むとお互いの存続が危ぶまれる状況になるため、地域にとって最適な交通体系のあり方を検討すべきである。
 - ・ また、地域内における民間事業者バス、コミュニティバス、スクールバス、病院直通バスの共通化についても検討すべきである。
- 公共交通の社会基盤（＝福祉や教育の一環、インフラ）としての位置づけ
 - ・ 行政（県・市町）において地域全体の交通政策を行える専門的な人材を育成する。
 - ・ 公共交通の維持・確保に向けた取り組みに必要な予算・財源を確保する。
- 地域資源を活用した公共交通サービスの検討
 - ・ 旅館の送迎用、介護施設のデイサービス、スクールバス等の車両は利用時間や期間が限定されているため、「空き」の時間帯をコミュニティバスとして転用し、公共交通の一翼を担うことが可能な資源である。
 - ・ 行政が仲介役を果たし、これら民間の車両及び運転手等の「空き」と「需要」とのマッチングを図る。また、必要に応じ県内の広域的な調整も行う。

(例：夏期または冬期の繁忙期に利用するバスを、閑散期は地域内でコミュニティバスとして利用する。または他地域で活用する。)

→「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正による交通網の再編に合わせ、国に対し公共交通を支える仕組みの維持改善に必要な規制緩和の要請を行っていく。

V おわりに

建設常任委員会では、人口減少・少子高齢化社会における公共交通の維持・確保対策、地域公共交通のあるべき姿をテーマとし調査研究を続けてきた。

参考人を招いての勉強会や現地調査を行うとともに、委員間討議を重ねた結果、3つの視点から提言をとりまとめるに至り、公共交通の利用促進、維持・確保に向けて一定の方向性が見出せたのではないかと考える。

公共交通は県民にとって身近なものであり、安心して安全に利用できる移動手段でなければならない、特に交通弱者にとっては日常の足であり、また、地域コミュニティを支える重要な資源である。

公共交通は広域的、地域的な課題を抱えており、バスや鉄道などの交通事業者の経営方針や地域住民の意向にも関わる問題であるため、県と地元市町の適切な役割分担のもと、県民と交通事業者・行政が一体となって地域に相応しい交通ネットワークを構築していく必要がある。

今回の提言内容には、既に一部で実施され、同じ課題を抱える他の地域への展開が望まれるものや、実現にあたっては規制緩和などを国へ要請する必要があるものも含まれている。また、将来的に自動車などの技術の革新や進展により、小型モビリティや高齢者でも安全に運転できる自動車など、環境にもやさしく経済面でも優れた移動手段の開発によって実現が可能となるものもある。

県当局におかれては、今後の施策展開に当たり、これらの提言内容を参考にすることにより、公共交通の維持・確保の取り組みを県内各地に広げるとともに、すでに策定されている「ひょうご公共交通10カ年計画」にもとづく取り組みの推進を継続し、今後進展する人口減少・少子高齢化社会においても、地域にとって必要な公共交通の利用促進が図られ、維持・確保されることを強く望むものである。

最後に、豊富な研究成果と実践活動に基づく講演で貴重な示唆をいただいた京都大学大学院工学研究科の土井勉教授、また、管内調査において現場での取り組みや成果をお聴かせいただいた姫新線利用促進・活性化同盟会及び本竜野駅周辺まちづくり協議会の方々をはじめ、この調査研究を進めるに当たりご協力いただいた皆様に対し、厚くお礼を申し上げます。

兵庫県議会建設常任委員会

委員長	仲	田	一	彦
副委員長	伊	藤	勝	正
委員	谷	口	俊	介
委員	藤	本	百	男
委員	あ	し	だ	賀津美
委員	丸	尾		牧
委員	い	そ	み	恵子
委員	北	川	泰	寿
委員	日	村	豊	彦
委員	永	富	正	彦
委員	山	本	千	恵
委員	北	野		実
委員	岩	谷	英	雄