

建設常任委員会 特定テーマに関する調査研究報告書

1 テーマ

誰もが利用しやすい公共交通・航空ネットワークの構築について

公共交通は、県民生活の利便性向上に大きな役割を果たしてきたが、少子高齢化の進行、情報技術の飛躍的な進展等、社会の構造的変化の中で、公共交通へのニーズは質、量ともに大きく変化している。

また、公共交通の負のスパイラルの拡大、交通事業者間の連携不足、交通分野と他分野との協調不足、公共交通の様々な課題への対応が求められている。

航空については、今後の東京オリンピック・パラリンピック、その翌年のワールドマスターズゲームズ 2021 関西などの国際的イベントを控え、関西でもインバウンド等による航空需要の更なる拡大が見込まれる。このため、関西3空港一体運営の実現をはじめ、地方空港の更なる利便性向上を図る必要がある。

そこで、公共交通、航空ネットワークの整備等について調査し、これらの課題解決に向けた研究に取り組む。

2 調査・研究の内容

(1) 当局の取組

- 開催日 8月16日
- 場所 第6委員会室
- 報告者 交通政策課長、空港政策課長
- 主な意見等

当局から、公共交通・航空ネットワークの整備・推進について説明がなされ、委員からの質問に対し、当局から以下の回答がなされた。

- ① 姫新線利用者V字回復の取組を他の地域に発信することについて、姫新線利用者のV字回復は、地域が熱心に利用促進に取組んだ結果であり、他の地域に簡単にあてはめることは難しいが、さまざまなイベントを実施した中で利用検証会議を開催しており、そのような取組を他の地域でも取り入れること
- ② 神戸電鉄、北神急行の事業構造改革について、今後人口が減少する中で他の事業者との経営統合の検討は避けて通れないが、個々の事業者は民間事業者であり、最大限の利益を求めることが当然であることから、なかなか進まない状況にあること
- ③ ICカード普及促進について、普及促進のためには、利用促進が最も有効であり、和歌山では、特急停車駅へ導入が進められていること
- ④ 廃止されたコミュニティバスの事例について、豊岡市等において、利用者数が低迷したため廃止になったものがあり、県では、コミュニティバス・アセスメント指針を作成しており、経営悪化により公共交通としての運行でな

- く、福祉施策としての運行とする等の基準を設けていること
- ⑤ コミュニティバス運行に伴う福祉部局との連携について、公共交通施策と福祉政策との狭間でコミュニティバスの運行に支障ができるのは問題であると考えており、市町の主催の地域交通会議に県も参加し、重なる部分がないよう、また、狭間ができないよう助言をしていること
 - ⑥ 関西3空港一体運営の方向性について、今のところ、関西3空港懇談会で方向性は決まっているわけではないこと
 - ⑦ 関西3空港一体運営の規制緩和に向けた取組として、知事は、安全や環境対策が基本にあるとしており、また、国交省からは、規制は地元で決定されたものであり、懇談会の合意があれば応援するとのスタンスが示されていること

(2) 学識経験者等の意見聴取について

○開催日 12月15日

○場所 第6委員会室

○報告者 富山大学 中川 大 副学長

○主な意見等

講師から、「誰もが利用しやすい公共交通の構築について」をテーマとして、他府県の事例として、富山県旭町、京都市、京都府綾部市バス等が紹介され、委員からの質問に対し、報告者から以下の回答がなされた。

- ① バス事業の回復事例の取組として、町内のあらゆるところに時刻表、路線図を掲示したこと等地域の人々と一体になって、利用してもらえようやる気を持ってあらゆる努力をすることが重要であること
- ② コミュニティバスの運行に際し、地域事業者の選定についての事例紹介があり、既存事業者だけでなく新規参入も含めてプロポーサルをするべきであること
- ③ バス事業を運営する上で最も問題となるのは、民間企業が独占的に事業をすることであり、そのことにより競争、監視の目が働かなくなること
- ④ 同一地域内における鉄道とバス路線の共存について、日本の問題点として、それぞれの事業を別の民間企業が運営していることであり、これについては、ロンドン市交通局の事例等を踏まえ、都市交通政策の中で、一体的に計画されるべきで、運営は民間の競争力も生かすこと

(3) 事例調査

ア コウノトリ但馬空港（利便性の向上）調査結果

（平成29年12月22日：特定テーマ視察）

コウノトリ但馬空港ターミナル株からの説明に対し、委員から主に、就航率及び広報の取組について質問があり、就航率については、視界不良のため12月の就航率が悪く、課題と認識していること、広報戦略については、早め早めの企画を打ち出し、改善しながら進めたいとの回答があった。

イ 京丹後市役所（ささえ合い交通）調査結果

（平成29年12月22日：特定テーマ視察）

京丹後市役所企画総務部企画政策課から、京丹後市における地域交通（200円バス、ささえ合い交通）の取組及びささえ合い交通の運行事業者である、NPO法人「気張る！ふるさと丹後町」東専務理事から事業説明があった。

ささえ合い交通は、Uberアプリを活用した、住民によるタクシー事業であるが、これは、いわゆる白タク行為でなく、過疎地等で移動手段を確保するために国土交通大臣の登録を受け認められた「公共交通空白地有償運送」が適用されているが、タクシー協会からの強い反発があることについての説明があった。

また、単にUberアプリを活用されているだけでは、運転員に対する信頼性の問題があり、海外においては、殺人事件等の問題が上がっているが、ささえ合い交通に関しては、運行事業者である、NPO法人「気張る！ふるさと丹後町」において、運転前の呼気点検等の運転員の管理を行っており、信頼性を確保しているとのことであった。

さらに、運手員の選定については、自治会の推薦によるものであり、地域を助けていこうという意識の高い住民の協力が不可欠とのことであった。

ウ 羽田空港（日本航空）調査結果

（平成29年11月30日：管外調査）

日本航空格納庫及び安全啓発センターを調査し、委員から、LCCについての質問があり、日本航空からは、最近では、LCCで初めて飛行機に乗る人が非常に多くなってきているが、コストも抑えつつ、質の高いサービスだけでなく、安全も含めて届けたいとの回答があった。

エ 群馬県太田市議会（交通政策）調査結果

（平成29年11月29日：管外調査）

群馬県太田市から、路線バス（おおたシティライナー）の利便性向上、高齢者を対象としたデマンドバス（おうかがい市バス）運行、地域公共交通網形成計画（バス路線の再編、サイクルアンドバスライド）、自動運転実証実験の取組について説明がなされ、委員からの質問に対し、太田市から以下の回答がなされた。

- ① 太田市のバス事業の満足度について、多くの市民が車を所有しており、バス事業自体が知られておらず、満足度が低い結果となっているが、交通事業そのものだけでなく、イベント等啓発活動をしなければならないこと
- ② おうかがい市バスの経費は、約5,600万円であり、市の単独事業であること、市長からは、路線バスを縦横無尽に走らせるようにとの話はあるが、市民にバスに乗る習慣がなく、苦戦していること

オ ウエスト神姫・篠陽タクシーとの意見交換

（平成29年9月8日：西播地区）

宍粟市からバス事業についての説明後、運行事業者であるウエスト神姫、篠陽タクシーからの取組状況についての説明があり、委員からの質問に対し、事業者から以下の回答がなされた。

- ① 利用促進は、市が中心となり、幼稚園、小学校、保育園へのPRや、親世代がバスに乗った経験がないことから、バスの乗り方を教え行くなどの取組がされていること

- ② ダイヤについては、単純には、人口が多いところは運行回数が多く、少ないところは少なくなっており、接続は、宍粟市と事業者が相談して決めているが市の意向が強いことから苦勞していること
- ③ 貨客混在については、かつては、国の行政からの指導で貨物と人の混在を認めないとされていたが、最近では、さまざまな運び方がされるようになり、例えば、宍粟市の農産物をアンテナショップまで、バスのトランクに入れて運ばれている事例や、買い物難民の問題も、その延長上にあり、地域住民あつてのバス事業であり、地域になくってはならない存在となりたいとのこと

カ 神戸電鉄との意見交換

(平成 30 年 2 月 2 日：阪神地区)

神戸電鉄から、地域公共交通の維持をテーマとして、地域公共交通に関する国の施策や神戸電鉄の鉄道事業の状況、公的支援の状況、路線維持、利用促進について説明がなされ、委員からの質問に対し、神戸電鉄からは、利用促進のためには、交通事業者だけで考えるのではなく「まちづくり」や「観光」といった他の施策との連携との関連付けで考えなければならず、また、鉄道は、それ自体が需要を作り出すものでなく何らかの行動に派生して必要となるものであり、ビジョンを描き、夢を持って事業を進めることが必要であり、予算の制約の中でできることを進めたいとの回答がなされた。

3 今後の方向性（委員間討議の結果）

急速なモータリゼーションの進展に伴う自家用車保有台数の増加や、人口減少に伴い、バスや電車の利用者が減少し、採算のとれない路線などは縮小・廃止が進み、さらに利用者が減るといふ悪循環に陥っている。自家用車により移動していた住民は高齢化し、運転が困難な高齢者が増え、地域公共交通の確保が困難な地域も見受けられる。このことは、地域住民の活力低下、さらにはその地域の存続自体に関わる重要かつ喫緊の課題となっている。

また、航空については、今後の東京オリンピック・パラリンピック、その翌年のワールドマスターズゲームズ 2021 関西などの国際的イベントを控え、関西でもインバウンド等による航空需要の更なる拡大が見込まれる。このため、関西 3 空港の最大活用をはじめ、地方空港の更なる利便性の向上を図る必要がある。

そこで、建設常任委員会では、これまでの調査結果を踏まえ、バス、鉄道、航空、その他の 4 つの交通手段に分けてそれぞれの今後の方向性について提案する。

・バス

全国のバス事業者の約 7 割が赤字、特に大都市以外では約 9 割の事業者が赤字状態となっている。また、バスの運転手は高齢化が進む一方、若年層の新規就労が少ないことから、運転手不足も顕在化しつつあり、将来の路線バス維持に大きな課題となっている。路線の縮小・廃止により地域の足の確保が困難となった地域では、コミュニティバス（※1）やデマンドバス（※2）の導入が進んでいるが、運転手の担い手の確保や急な運行の対応についての課題もある。

このため、本県では、自主運行バスへの支援や利用促進に資する活性化策への支援、県内の観光名所を路線バスなどを乗り継ぎ観光名所を巡る「バス旅ひょうご」キャンペーンを推進している。また、事業者、自治体、地域住民が一体となって、利便性向上に努め、利用者数の回復に向けた取組も行っている。このような取組を引き続き支援し、持続可能な生活交通バスの実現を図る必要がある。

※1 交通空白地域・不便地域の解消を図るため、市町等が主体的に計画し、運行するバスや道路運送法第78条に基づき国から許可を得て、自動車を用いた自家用有償旅客運送。

※2 利用者の要望に応じて、機動的にルートを迂回したり、利用希望のある地点まで送迎するバスや乗合タクシー等。

(利便性向上に向けた取組事例)

【宍粟市、(株)ウエスト神姫、篠陽タクシー(有)・(宍粟市)】

県下で初めて、市内全域をコミュニティバス等から事業者による路線バスへの再編により、市内29カ所あった公共交通空白地が解消。3者で協働し、路線バスによる低額運賃や、地域を巻き込んだ利用促進活動により、利用者年間目標20万人を達成している。

【豊岡市地域公共交通活性化協議会・(豊岡市)】

全但バス神鍋高原線において、路線の利用実態調査結果のもと、運賃最高200円の通学用の急行便を新設・運行。目標利用者数約12万人と定め、利用促進を図り、バス利用するイベントを開催し、利用者がV字回復している。

【長沢ミニバス・(淡路市)】

地域住民自身が身の丈にあった計画を立案・実施。運行費用は、全世帯が年間1万円を負担し、地元ボランティアが務めるバス運転者への謝礼金に充て、その他諸経費を淡路市からの補助で賄った結果、同市の赤字路線への補助金縮減に大きく貢献している。

(方向性)

- ①バス事業者と自治体と地域住民が十分な連携と適切な役割分担の下に、地域ニーズを十分に把握しながら、効率的かつ充実した輸送サービスの確保を図ることが必要である。
- ②利用者のニーズに合った運行をしないと、いくら路線バスが廃止された路線を、行政が支援してコミュニティバスとして低額運賃で運行しても、誰も利用しない。
- ③運賃収入のみでコミュニティバスを維持することは難しいが、運賃（又は負担金）を徴収することで地域住民に「自分たちで育てるバスである」自覚を促し、利用しなければ廃止されるといった危機感を持たせるシステムが必要である。
- ④路線バスは、交通手段でありながら、過疎地域においてはコミュニケーションの場。そういった考え方のもと路線バスの維持を地域で検討すべきである。
- ⑤AIを組み込んだ車体の導入など新たな路線バスの可能性を検討する必要がある。

・鉄道

全国の地域鉄道事業者の鉄軌道事業は7割が赤字であり、2000年度以降、JRのローカル線なども含め39路線771kmが廃止に追い込まれている。また、車両・施設等インフラの老朽化が進んでおり、コスト負担も大きく、厳しい環境に置かれている。このため、経営に窮した路線の用地や車両、設備などを自治体買い取り、鉄道会社は運行に専念する「上下分離」の導入例が全国で相次いでいる。国では、2018年度に老朽化が進む地方鉄道の車

両やその他の鉄道施設の更新・修繕の補助制度を創設することとしている。本県においても、老朽車両の更新などの施設整備や沿線地域の利用促進の取組について支援を行っている。

このような中、さまざまな手法で鉄道を「地域の足」として維持しようと知恵を絞り、地域特性に応じた工夫を施し、自治体も積極的に後方から支援し、利用者増に向けて取り組んでいる路線もある。利用者減に悩む路線において、こうした事例を参考に、その路線に適した路線の改良、運行利便性の向上、利用促進策を検討していく必要がある。

(利便性向上に向けた取組事例)

【神戸電鉄（神戸市・三木市・小野市・三田市）】

粟生線沿線地域で、沿線自治体や事業者とともに、駅アクセスバスの充実、大規模イベントとの連携による利用促進を展開。駅前のパークアンドライド駐車場の料金割引を実施している。

【JR 姫新線（姫路市・たつの市・佐用町）】

新型車両の導入や増便による基盤整備に加え、県、沿線自治体、沿線住民、JR が一体となって「チャレンジ 300 万人乗車作戦」を展開するなど利便性、快適性の向上を図り、平成 27 年度から 3 年連続で利用者が 300 万人を達成している。

【北条鉄道（加西市）】

民間のノウハウを積極的に取り込み、地域住民と事業者・行政との様々な取組（ステーションマスター制度の活用、イベント列車、ボランティアによる駅舎整備等）を実施することにより、乗客も年々増え、平成 27 年度に営業収益が過去最高となった。

(方向性)

- ①地元住民や企業、自治体を巻き込み協働して利便性向上に向けた取組を行う必要がある。ただ、イベントや事業を協働でするだけでなく、バスや車も含めた地域の交通全体で連携し、乗り継ぎをよくするといった共存を目指すべきである。
- ②ローカル鉄道の存続が必要な場合は、公共と民間との役割分担をはっきりさせながら、鉄道会社がモチベーションを保てるような支援が求められる。
- ③神戸電鉄粟生線に県や沿線各市が車両更新費など支援しているが、汗をかき、知恵を絞って鉄道を残そうとする地域に対しては、国は十分な支援をすべきである。
- ④神戸電鉄や北神急行においては、イベントを開催するだけでなく、経営統合、株式取得、上下分離方式といった抜本的な事業の構造改革の実現に向けた議論・検討が必要である。
- ⑤鉄道の維持は、他人事ではないという認識を持って、事業者、住民、自治体自らがそれぞれの役割を果たせば、姫新線のような結果が出せる。

(バス・鉄道共通)

- ①公共交通への財政支援は、財政難を理由に減らされているが、国民に等しく交通・移動の権利を保障するという基本理念のもと、誰もが安心・安全に公共交通の利用手段を確保するために、国や行政の支援を拡大することが求められる。
- ②交通事業者だけに利用促進策を求めるのではなく、まちづくりの一環として、地域ぐるみの交通確保策を考えることが重要である。
- ③公共交通について、公が担うべきものと民間に任せるべきものの整理をどうするかが

重要。事業として採算が合う交通手段は民間が、採算が合わない交通手段は公という役割分担に向かって整理していく。公が保有する交通事業は民間に売却、その売却益を不採算交通事業に充てる。不採算交通は、ダウンサイズ収支への転換モデルを進める。例えば、バスは小型&無人化シャトルに、鉄道はBRT（高速連結バス）に、タクシーはUberに、そしてコンパクトシティ化による「歩いて楽しい町」へと長期間かけて転換していく。

- ④BID（Business Improvement District）制度を利用する。つまり、タウンマネジメントを民間が主体となって進めていく。例えば、商店街を中心としたタウンマネジメント会社が住宅地にシャトルバスを走らせ、自社施設の集客を兼ねて市民の足を担う。その代りに税控除や補助金を行政から受け取れるような仕組みを導入する。

・空港

関西3空港は関西の発展のために、但馬空港は県北部の交流人口拡大や活性化のために、それぞれが持つ潜在能力を最大限発揮し、一層の活用を図る必要がある。

関西国際空港の2017年の総旅客数は前年比11%増の2,799万人と過去最高。伊丹空港は前年比5%増の1,560万人。神戸空港は前年比15.3%増の304万人と過去最高。但馬空港の2017年度の旅客数は前年比4.3%増の31,967人と過去最高となっている。

この順調に推移している流れを更に加速させるためには、関西3空港の最大活用に向けた、伊丹、神戸空港の規制緩和、但馬空港の羽田直行便の実現など、更なる利便性向上に向けた取組を行い、インバウンド等により今後とも拡大する航空需要を取り込む必要がある。

（利便性向上に向けた取組事例）

【伊丹空港】

就航路線（H29：旭川、福島）のPR活動の実施や、空港ターミナル1階の南北2カ所の到着口を2階中央部分に集約（これによりモノレールとの乗り換えがしやすくなる）、屋上の展望デッキの増床などの改修を進め利便性向上を図っている。

【神戸空港】

就航都市で開催されるイベントに出展するなどのPR活動を実施するとともに、神戸空港～関西国際空港間の海上アクセス（神戸～関空ベイシャトル）の強化に向け、訪日外国人割引、往復割引等により利便性向上を図っている。

【但馬空港】

「羽田直行便」にかかる航空会社への働きかけや、羽田からの伊丹乗継利用者増を図るための首都圏でのPR活動、空港施設見学ツアーや滑走路マラソン大会等のイベントによる利用促進を図っている。

（方向性）

- ①今後の航空需要を踏まえた関西3空港の役割分担の見直しを論議するため、関西3空港懇談会の早期再開を引き続き働きかける必要がある。
- ②3空港を活性化し最大限活用するためには、空港間の利便性向上のため大阪湾岸道路西伸部などの高速道路や、なにわ筋線などの鉄道網によるアクセス強化が必要。さら

に、中長期的課題として、「大阪国際空港広域レールアクセス構想」の実現に向けた検討を更に進める必要がある。

- ③伊丹空港の規制緩和に向けて検討する動きもあるが、同空港が市街地に整備されていることも鑑み、安全や環境対策が適切に実施されるよう、国が責任を果たす必要がある。
- ④神戸空港は国内線のみで1日60回の発着枠が埋まっており、規制緩和されない限り旅客数の大幅な増加は見込めない。このため、24時間運用可能な海上空港のポテンシャルを活かし、運用時間、発着枠の拡大が必要不可欠である。
- ⑤また、2017年の訪日外国人客の消費額が近畿では兵庫県だけが減少。「都市の競争力は空港の競争力と連動する」と言われるように、今後も訪日外国人客の拡大が予想される中、神戸空港の国際便規制の緩和による活用が不可欠。今後これらを踏まえて関西3空港懇談会で議論する必要がある。
- ⑥関西3空港一体運営に向けた関西の盛り上がりから但馬空港が取り残されているように考える。将来的な展望として、夢のある但馬空港の位置づけについても考えていく必要がある。

・その他

「貨客混載」による輸送

人と貨物を同じ車両で運んだり、乗客を運ぶ際に一緒に貨物を運ぶ「貨客混載」サービスが2017年9月から過疎地で可能となった。経営環境の厳しいバス事業者にとって貨物輸送は増収につながり、宅配業者にとっても、少ないトラック運転手で宅配事業が展開できる利点がある。行政にとっても、路線バスの経営改善により補助金の投入額が減るといったWin-Winの関係となる。

また、利用客減に悩む山間地のバス路線の有効利用や人手不足の運送業の効率化のほか、高齢者の買物支援にもつながると期待が高まり、各地で広がりを見せている。本県では初めて、ヤマト運輸が全但バスの路線バスで荷物を運ぶ取組を行っている。

国土交通省においても、「地域を支える持続可能な物流システム」の1つとして、客貨混載を「暮らし向上物流」の施策として拡大していく方針を示している。

(方向性)

- ①地方の路線維持と運転手不足の解消につながる取組として、行政として促進支援すべきである。
- ②人口減少で旅客の輸送需要は簡単に増やせないが、貨物の需要はルートを整えれば増やせるので、郵便物の輸送など業界全体の効率化も促進すべきである。
- ③路線バス等において、荷物の積み下ろしで運転手の負担が増えることや荷物が壊れた場合の補償問題など課題を十分に検討した上で取り組む必要がある。

自動運転車

高齢化や過疎化が加速する中、交通弱者対策やドライバー不足対策の切り札として「自動運転車」の実用化に期待が高まっている。

本県では、神戸市や赤穂市で実証実験が行われ、淡路市でも本年3月から実施されている。

国では、東京五輪が開かれる2020年までの実現を目指しているが、暮らしに身近な存在

になるには、安全性、法整備、費用など解決すべき課題が多い。このような中、政府では、今年4月に公表された「自動運転に係る制度整備大綱」で、今年の夏までに自動運転の車に必要な装備のガイドラインを策定するほか、走行記録装置の設置義務づけや事故の刑事責任のあり方も併せて検討することなどを盛り込んでいる。

(方向性)

- ①導入に向けた交通関連法規の見直しや路車連携による社会実験等に必要なインフラ整備への支援を国に求める必要がある。
- ②自動運転中に事故を起こした際の刑事・民事責任や被害者救済のあり方といった法整備を国に求める必要がある。