

神戸市交通事業の中長期的な経営基盤強化
に向けた方向性について（答申）

令和5年11月21日

神戸市交通事業審議会

令和5年11月21日

神戸市長 久元喜造様

神戸市交通事業審議会
会長 水谷文俊

神戸市交通事業の中長期的な経営基盤強化に向けた方向性について（答申）

令和5年6月26日に諮問を受けた、今後の神戸市交通事業の中長期的な経営基盤強化に向けた方向性について、次のとおり答申いたします。

目次

はじめに	1
第1章 交通局を取り巻く経営環境	3
(1) 神戸市における公共交通ネットワーク	3
(2) 公共交通を取り巻く経営環境	4
第2章 これまでの神戸市交通局の経営改善の取り組み	6
第3章 財政収支計画の見通し	8
(1) 今後の利用者の動向	8
(2) 今後の財政収支計画の見通し	9
第4章 安定的な事業継続への前提条件	12
(1) 安全運行	12
(2) 組織改革と人材戦略	12
① 組織風土改革	12
② 人材の確保、育成	13
(3) 社会的要請への対応	14
① バリアフリー化・情報格差の解消に向けた取り組み	14
② SDGs、カーボンニュートラルへの貢献	15
第5章 経営基盤強化に向けた今後の経営の方向性	16
(1) 経営効率向上と収益戦略	16
① 経費削減策	16
② 増収策	17
③ インバウンド等観光需要取り込みに向けた取り組み	18
④ 運賃・割引制度の見直し	19
(2) 地域連携と交通戦略	21
① まちづくりとの連携	21
② バス路線のあり方	22
③ 地下鉄海岸線のあり方	23
(3) 公営の意義と公費負担のあり方	23
おわりに	26
参考資料-1 〈諮問書〉	27
参考資料-2 〈審議経過〉	28
参考資料-3 〈神戸市交通事業審議会委員名簿〉	29

はじめに

神戸市交通事業審議会（以下「本審議会」という。）は、2023（令和5）年6月26日、神戸市長から神戸市交通事業の「中長期的な経営基盤の強化」について諮問（以下「諮問」という。）を受けた。本審議会では、諮問について集中的に審議するため、審議会委員のうち学識経験を有する者7名で構成する専門部会を設置し、民間事業者からのヒアリングも含め、持続可能な神戸市交通事業に向けた方策について、様々な観点から審議を行ってきた。

神戸市交通局では、地方公営企業法に基づき、独立採算制の原則により、自動車事業（以下「市バス事業」という）として市バスを、また高速鉄道事業（以下「地下鉄事業」という）として市営地下鉄（西神・山手線、北神線、海岸線）の2事業を経営しており、現在、神戸市内の公共交通ネットワークは、市バス、市営地下鉄のほか、多くの私鉄や民間バス事業者により形成されている。

神戸市交通局が経営する市営交通は新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）の感染拡大前は、1日あたり約49.7万人¹の利用があったが、新型コロナ感染拡大とこれを契機とした「新しい生活様式」の定着等による移動需要の減少や変化は、公共交通機関利用者の大幅な減少をもたらした。加えて急速な少子高齢化の進展による人口減少、老朽化する施設、設備の更新、安全への投資、さらには電気代や燃料費、資材費や労務単価等の急騰による諸経費の増加は安定的経営に深刻な影響を及ぼしている。加えて、「2024年問題¹¹」に代表されるドライバー人材不足も経営上の重大な課題となっている。

神戸市交通局は、1917（大正6）年の創設以来、戦中戦後、また1995（平成7）年の阪神・淡路大震災等の度重なる自然災害をも乗り越え、100年以上の長きにわたり市民生活を支えてきたが、2019（令和元）年度末から全世界に多大な影響を与えた新型コロナにより、これまでにない経営危機に陥っている。

本審議会においては、このような諸課題が複層し経営危機に直面している市バス事業及び地下鉄事業が、将来にわたって市民生活を支え、その役割を果たし続けていくため、中長期的に健全な企業経営を維持できるよう様々な観点から検討を行った。

専門部会における主な議論では、新型コロナの影響や社会全体のコストが上がっていく中で、いかに早急に財政収支の改善を図るのかという短期的な観点や、今後も人口減少が進む見込みの中で、いかに安定的な公共交通を実現していくのかという中長期的な観点をはじめ、人材確保の重要性、まちづくりや他事業者との連携といった点について活発な議論が交わされた。これらは市民生活を守り、公共交通について適切なサービスを維持・実現するために不可欠な点であり、本答申の核となる部分である。

本答申は、第1章から第3章にかけて、交通局を取り巻く経営環境や今後の利用者の動向、財政収支見通しを確認した上で、第4章において、安定的な事業継続への前提条件を整理し、第5章において経営基盤強化に向けた今後の経営の方向性や公費負担のあり方について、できるだけ市民の方にも分かりやすく具体的に提示し、早急に対応すべき視点と経営基盤強化に向けた考え方をまとめた。

交通局においては、本答申の主旨を踏まえ、答申で示した事項を次世代に先送りすることなく、責任をもって確実に実現していただくよう、切に望む。

¹ 市バス 183,230人、地下鉄（西神・山手線）263,381人、（海岸線）50,236人[数値は平成30年度実績]

¹¹ 自動車の運転業務の時間外労働について、2024年4月より、年960時間の上限規制が適用されること等により、何も対策を講じなければ、2024年度には14%、2030年度には34%の輸送力が不足する可能性があるなどから、「2024年問題」と言われている（消費者庁ホームページ）

本答申の概要

神戸市交通事業の現状

- ・ 市バス事業、地下鉄事業とも極めて厳しい経営状況
- ・ 市バス事業は実質的に経営健全化団体であり、このままでは事業継続困難
- ・ 地下鉄事業は西神・山手線の黒字で海岸線の赤字を補てんする構図が崩壊し、今後、資金不足が大幅に拡大見込み



課題（第1章～第3章）

- | （社会的課題） | （組織的課題） | （投資的課題） |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 新型コロナによる大幅な乗客数の減少・ 神戸市人口の減少傾向・ 燃料費等諸経費の高騰 | <ul style="list-style-type: none">・ 運転士等の人材確保が困難（2024年問題）・ 安定した事業運営に必要な人材の育成 | <ul style="list-style-type: none">・ 施設、設備等の老朽化・ 地下鉄における今後の莫大な投資費用 |



安定的な事業継続への方向性（第4章～第5章）

- | （事業継続の前提条件） | | |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ 安全運行・ 組織風土改革 | <ul style="list-style-type: none">・ 人材確保、育成・ バリアフリー対応 | <ul style="list-style-type: none">・ SDGs、カーボンニュートラルへの貢献 |

- （短期的観点）
- ▶ 新型コロナや物価高騰の影響による経営危機からの早期脱却
 - ・ 市バス事業では、早期の運賃改定が必要
 - ・ 通勤定期運賃（市バス）をはじめ、各種割引制度の見直し
 - ・ 地下鉄事業では将来的にバリアフリー料金制度導入を含めた運賃改定の検討

- （中長期的観点）
- ▶ 神戸市域の安定的な公共交通の実現に向けた公営交通の経営体質改善
 - ・ 目標値を設定した上で、更なる経費削減が必要
 - ・ 自家用車から公共交通への利用転換の促進（公共交通分担率の向上）
 - ・ 人口減少を踏まえた、需要に応じたバス路線の最適化
 - ・ 事業者間の連携による利便性向上に向けたシームレスな取り組み（共通定期券化など）の強化
 - ・ 地下鉄海岸線の全市的な活用策の更なる検討や連携強化
 - ・ 利用者数に見合った投資計画（特に地下鉄海岸線）の見直し
 - ・ 社会変容を踏まえた公費負担のあり方の検討



あるべき姿

- ・ 市バス事業、地下鉄事業の安定的な経営基盤を確立し、神戸市域の公共交通ネットワークの中心的存在として、まちづくりの中核を担い、市民生活と都市活動を支える役割を果たす

第1章 交通局を取り巻く経営環境

(1) 神戸市における公共交通ネットワーク

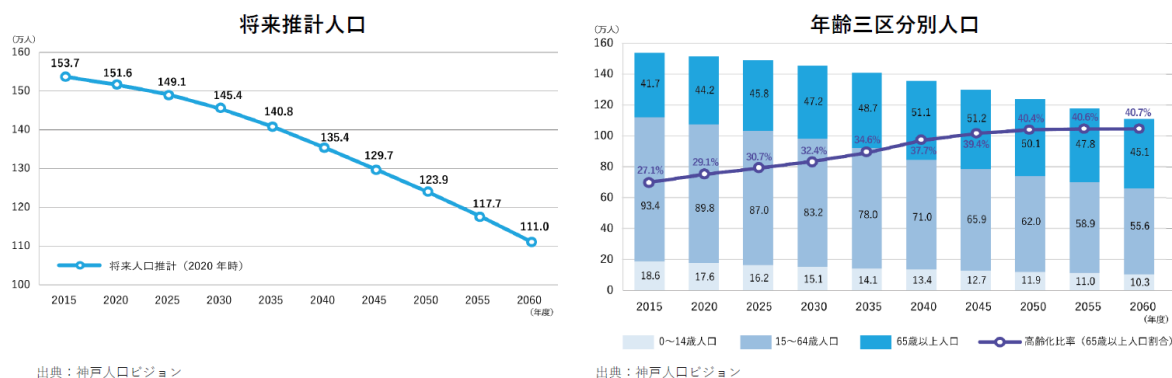
まず、神戸市域の交通体系について確認しておきたい。

神戸市の公共交通網は、六甲山系南側の既成市街地を東西に結ぶ鉄道網と、既成市街地と郊外の市街地を結ぶ鉄道網を基幹として、これをバス路線網が補完する形となっており、特にバスについては神戸市域において多くの民間バス事業者と相互に連携しながら公共交通ネットワークを形成している。

公共交通サービスは商業活動を活性化させ、経済成長を促進させる経済的影響をはじめ、高齢者や障害者などの移動を支援し、社会参加を促進する社会的影響、自家用車の利用を減らし、温室効果ガスの排出を抑制し都市の持続可能性を向上させる環境的影響など多方面でまちづくりに寄与している。

新型コロナによる影響もあり、現在、公共交通の置かれている環境は神戸に限らず非常に厳しい状況にあり、加えて、人口が将来的に減少するというデータ(図1)があるなかで、人口に合わせて公共交通の利用者が減少すれば、10年後20年後の状況は益々厳しいものになる。

＜図1＞神戸市の将来推計人口と年齢三区分別人口



このような状況下において、神戸のまちをどのようにデザインしていくか考えたとき、幹である鉄道、枝であるバス、葉である地域交通それぞれを個別に考えているだけでは、全体で調和の取れた市民にとって使いやすい公共交通ネットワークは構築できず、神戸市の公共交通全体の体力を高めていく取り組みを進めていかなければならない。

公共交通が果たす多面的な役割に加え、今後の人口減少社会を見据えると、将来にわたって公共交通を維持していくためには、公共交通全体の利用者を増やしていくことが必要であり、交通局だけではなく神戸市全体で自家用車から公共交通への転換を図っていくことが重要である。¹¹¹このような大きなビジョンを交通局だけでなく、神戸市全体で話をし、実現に向け取り組んでいくことが必要である。

今後、このような公共交通全体の利用者を増やしていく取り組みは、交通事業者においても必要であり、地域の人々に使いやすい公共交通を作り上げていくことが、「攻めの経営」につながる。公共交通は、神戸市の行政に重要な役割を果たしているということ(クロスセクター効果¹¹²)を理解し、魅力あるまちづくりをするために、交通局は神戸市域の交通事業者のリーダーとして、率先して取り組んでいく必要がある。

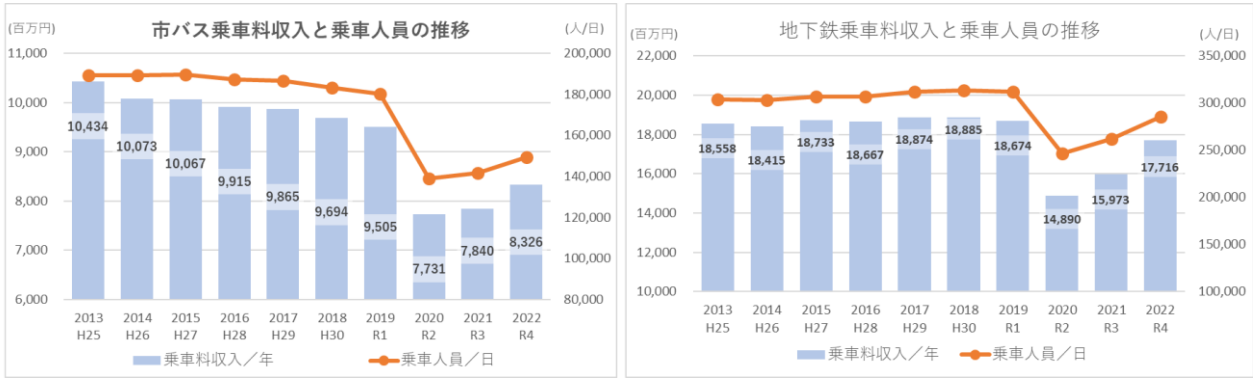
¹¹¹ 令和3年5月策定「神戸市地域公共交通計画」では、令和7年度に公共交通分担率35%を目指すことを計画。

¹¹² 公共交通が地域の多様な行政分野に及ぼす影響を定量的に評価する手法の一つで、公共交通が人々の移動を支援することで、例えばスクールバスや病院送迎等のサービスが不要となり、行政コストを軽減する効果がある。

(2) 公共交通を取り巻く経営環境

新型コロナウイルス感染拡大防止のため、外出抑制、国際的往来制限等が実施されたことに伴い、人流の減少、「新しい生活様式」の定着、インバウンドの消失などの経営環境が激変したことにより公共交通の利用者が大きく減少した(図2)。加えて、交通機関利用者の減少に伴う広告収入の減少やオフィス空室率の増加など、公共交通事業者の経営環境が著しく悪化し、非常に深刻な状況となっている。

＜図2＞市バス・地下鉄における乗車料収入と乗車人員の推移

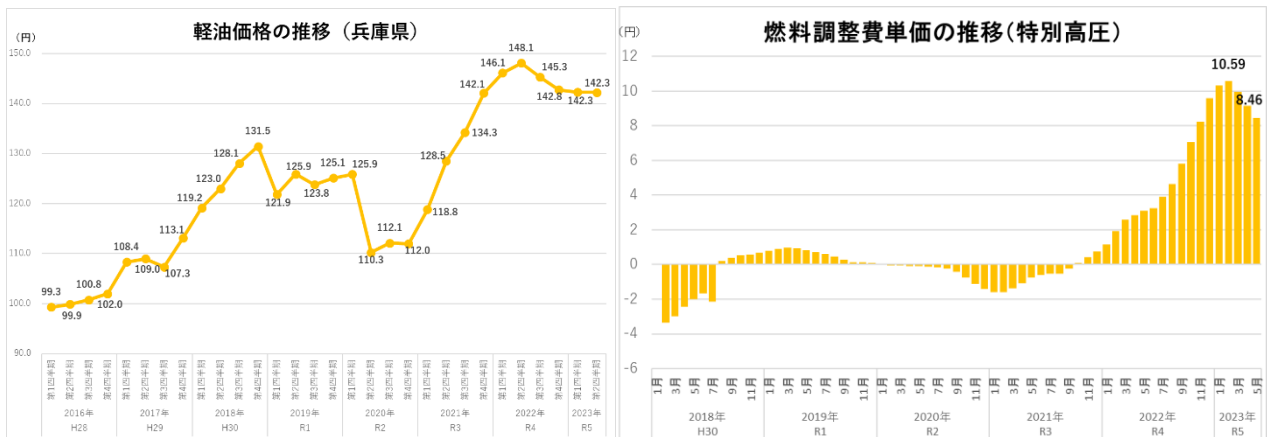


出典：神戸市交通事業審議会 第1回専門部会資料

また、2020(令和2)年以降、軽油価格が30%以上高騰し、電気代についても燃料調整費単価の急騰が続くなど、交通事業を営む上での運行コストが増大している(図3)。

そして、2023(令和5)年の全国消費者物価指数において、生鮮食品を除く総合指数(コアCPI)は前年比+3%を超えるなど、強い物価上昇を示しており、建設工事費の物価変動を示す建設工事費デフレーターの数値は、「建設総合」「鉄道軌道」とともに120を超えてきており、2015年と比較して20%を超える工事単価の上昇を示している(図4)。

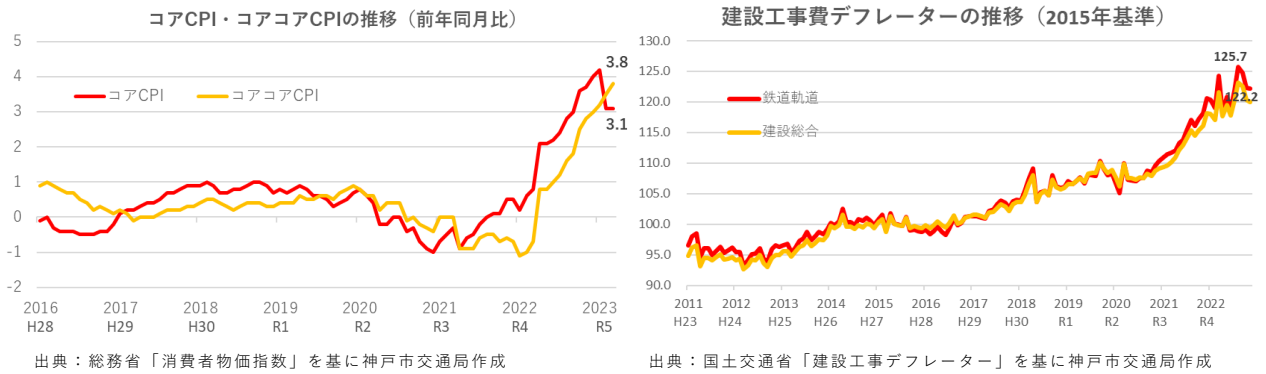
＜図3＞軽油価格ならびに燃料調整単価の推移



出典：給油所小売価格調査(経済産業省資源エネルギー庁)

出典：関西電力ホームページ(特別高圧)

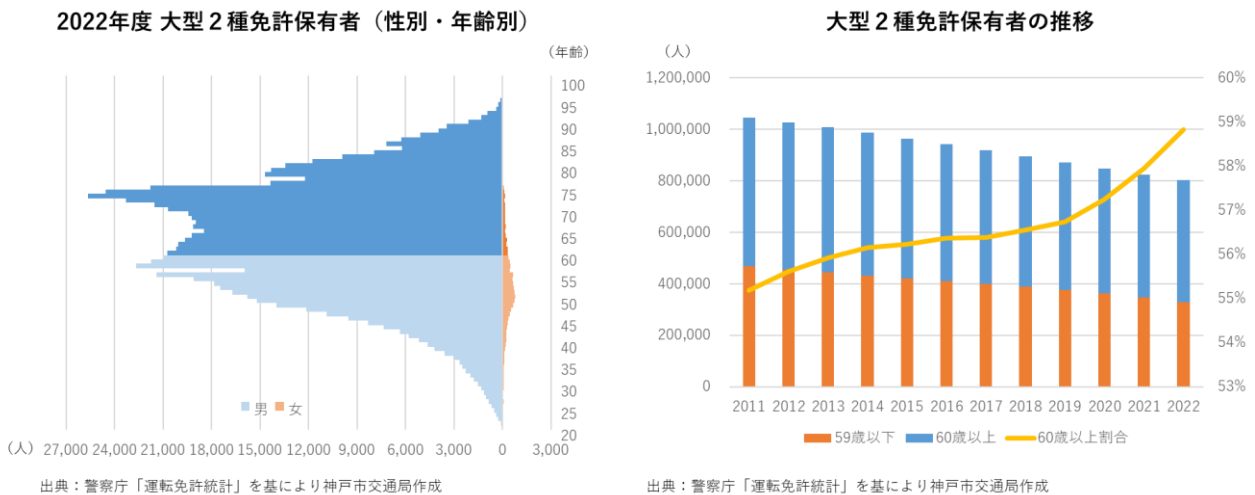
＜図4＞消費者物価指数ならびに建設工事費デフレーターの推移



さらに、金利の上昇や労務単価の上昇もあり、交通事業における固定的経費の増加は損益分岐点を押し上げ、経営状況を悪化させている。

加えて、バスの運転に必要な大型2種免許保有者は年々減少しており、2022（令和4）年度における大型2種免許保有者に占める60歳以上の割合は58.8%^vと上昇傾向にある（図5）。ドライバーの労働時間に上限が課される「2024年問題」が迫っていることもあり、人材確保は喫緊の課題となっている。

＜図5＞全国の大型2種免許保有者の推移



^v 出典：運転免許統計（令和4年度版）[警察庁交通局運転免許課]

第2章 これまでの神戸市交通局の経営改善の取り組み

神戸市交通局では、経営環境の変化に適切に対応しながら、数次にわたる経営計画を策定し経営改善に取り組んできた。その結果、市バス事業は2006（平成18）年度から2012（平成24）年度まで7年続けて単年度黒字を計上、地下鉄事業では2013（平成25）年度に両線あわせて初めての黒字を計上するなど、一定の成果をあげてきた。

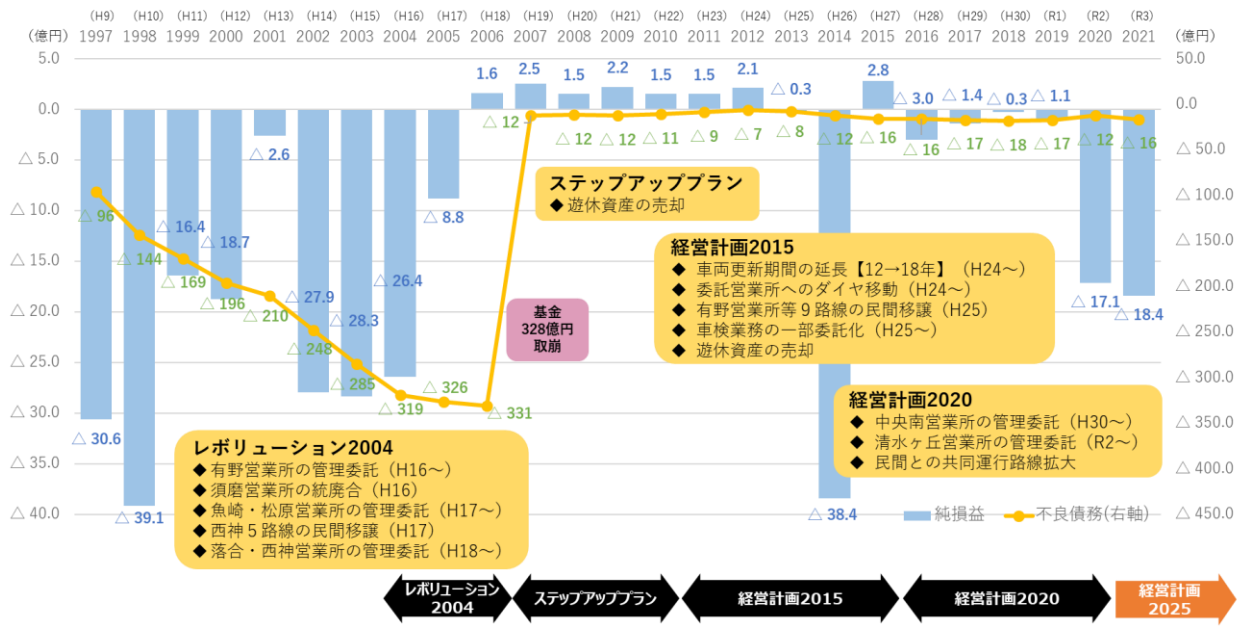
具体的には、厳しい財政状況の中、経営改善を図っていくために、市バス事業では営業所の統廃合や民間事業者への管理委託、大幅な路線再編、路線の民間移譲や民間バス事業者との共同運行実施等による経費削減を実施し、地下鉄事業では海岸線と西神・山手線の駅務業務委託や地下鉄保守業務の外注化の実施等による経費縮減に加え、駅構内などの保有資産を活用した収入の確保に努めてきた。

また、両事業ともに、市長部局等への配置転換による職員数の大幅な削減をはじめ、2008（平成20）年度以降において、従前の給料表から引き下げた基準での新規採用に踏み切るとともに、現業職における6%程度の給料表のベースダウンや2023（令和5）年度からは局採用職員の給与カット率を5%から10%に引き上げるなど、厳しく、かつ大胆な経営改善を進めてきている。（図6・図7）

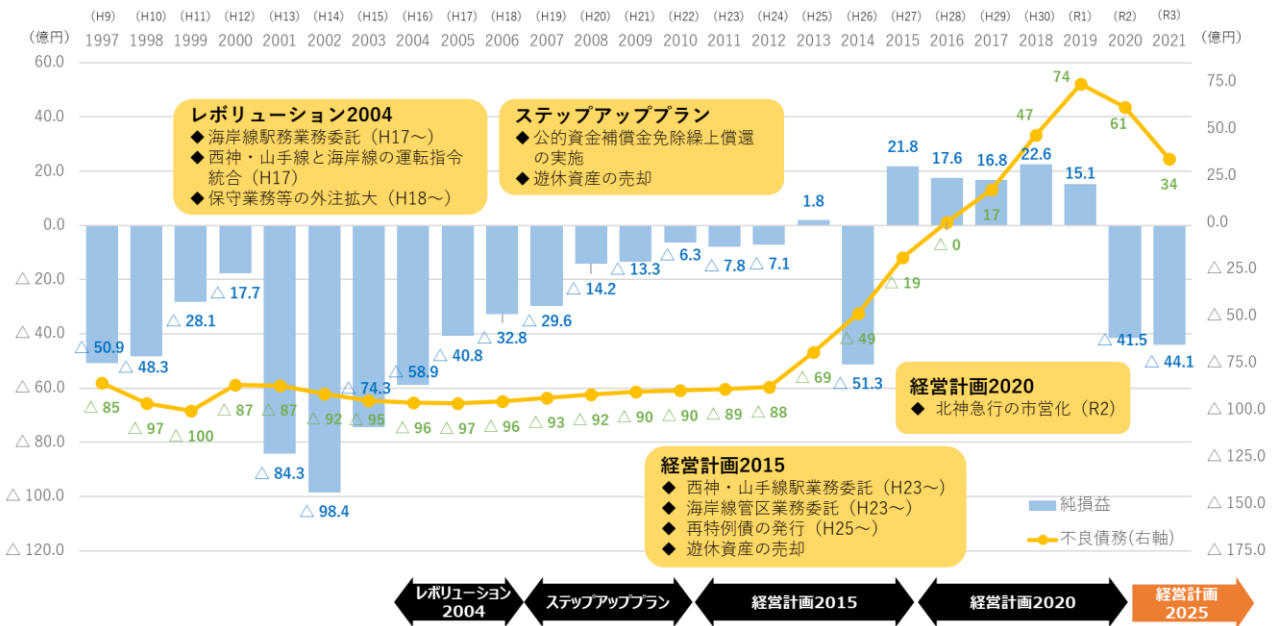
このような大胆なコスト縮減や事業収入の獲得などの経営改善を背景に、交通局ではバス停上屋やベンチの整備・増設、ノンステップバスの導入促進、ICカードによる乗継割引実施など、利用者の利便性・快適性を向上させる取り組みなどを推進するとともに、地下鉄事業でも、地下鉄駅のバリアフリー化の推進や西神・山手線におけるホームドアの整備などの安全対策、北神急行線を市営化することで、大幅な運賃低減による交通利便性の向上や北神・北摂地域のさらなる魅力向上を図るなど、まちづくりの観点からも市域の更なる発展に貢献してきた。

しかしながら、2019（令和元）年度末からの「未曾有の災害」ともいえる新型コロナウイルスの世界的流行に端を発する大幅な乗車人員の減少や原油高をはじめとするエネルギーコスト等の上昇によって、従来からの経営改善では対応できないほどの影響を受けている。コロナ禍により加速するパラダイムシフトは公共交通の利用の変化だけでなく、今後の運行体系やサービスのあり方、都市インフラの再考を迫るものであり、そういった変化を踏まえた早期の収益改善への取り組みや提供すべきサービスを支えるしっかりとした経営基盤の確立に取り組むことが必要な状況にある。

<図6>市バス事業における経営改善と収支状況（出典：第106回神戸市交通事業審議会資料）



<図7>地下鉄事業における経営改善と収支状況（出典：第106回神戸市交通事業審議会資料）



第3章 財政収支計画の見通し

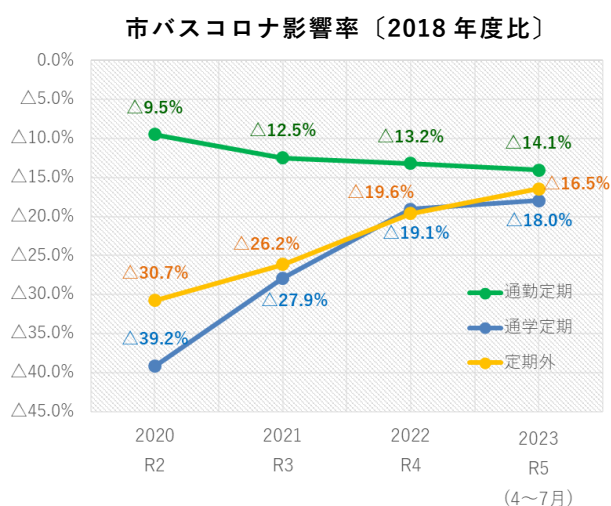
(1) 今後の利用者の動向

新型コロナの影響で大幅に減少した市バス・地下鉄利用者の直近の動向について、通勤・通学定期、定期外の券種別にコロナ前の2018（平成30）年度と比較を行う形で確認を行った。

まず、市バス事業については、図8に示すとおり、通勤定期は新型コロナ以後、減少傾向が継続しており、通学定期と定期外は回復傾向が見られるものの、2023（令和5）年度に入ってから回復も鈍化傾向であることが推測される。

次に、地下鉄事業については、図9に示すとおり、通勤定期は2020（令和2）年度の大幅な減少以降、ほぼ横ばい傾向が続いている状況に対し、通学定期はほぼ新型コロナ前の水準まで回復し、定期外についても回復は鈍化しているものの回復傾向であることが推測される。

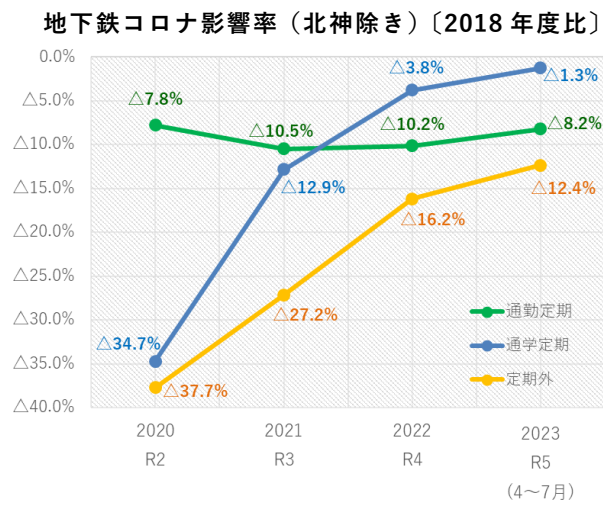
＜図8＞市バス事業における乗客動向



※2023（R5）年度は4～7月実績の平均値を示す。

（出典：第3回専門部会資料）

＜図9＞地下鉄事業における乗客動向



※2023（R5）年度は4～7月実績の平均値を示す。

（出典：第3回専門部会資料）

両事業に共通する点として、新型コロナ以後、通勤定期が大きく落ち込み、その傾向が継続していることから、テレワークをはじめとする「新しい生活様式」の定着が見取れる。通勤日数が減少したことで、通勤定期から定期外へ利用形態が変わった方が多いのではないかと推察される。また、2023（令和5）年5月より、新型コロナが2類相当から5類感染症に移行したものの、最も影響を受けると考えられる定期外利用者でさえ、その回復効果は限定的であり、今後、市バス・地下鉄とも急激な利用者の回復を見込むことは難しい状況である。

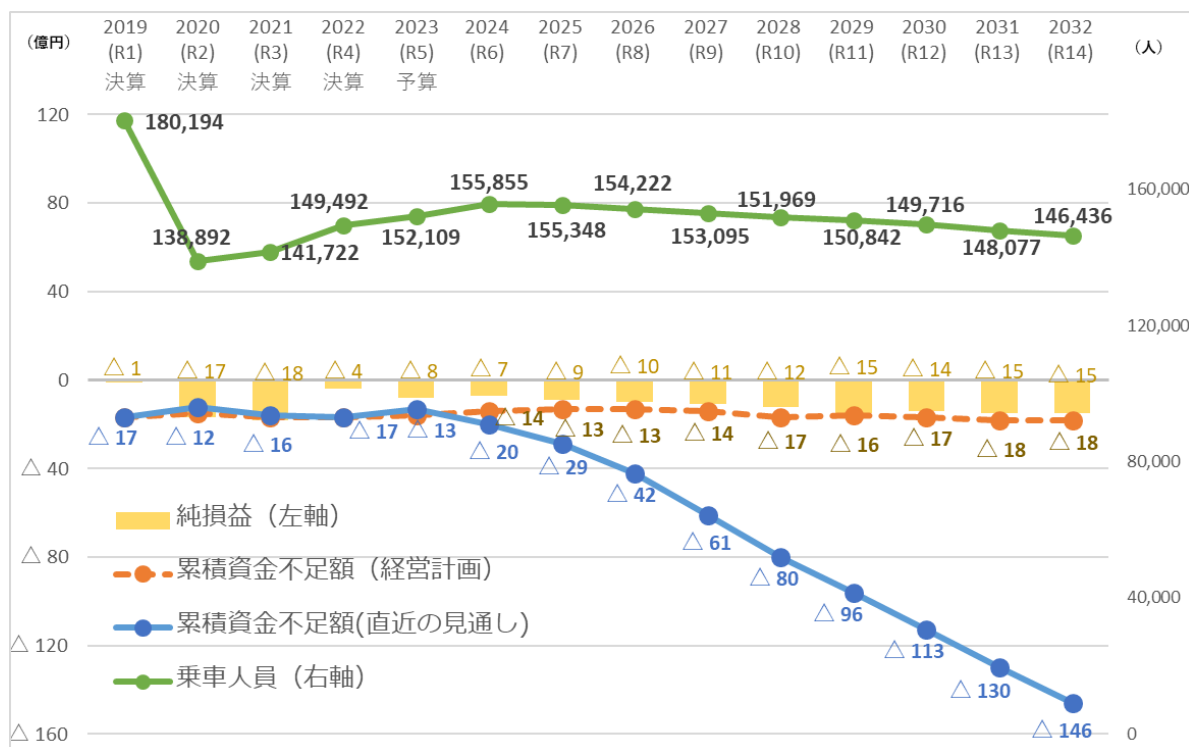
なお、通学定期については、地下鉄が回復する一方で、市バスが回復していない状況となっている。これは、地下鉄が主に長距離の移動手段であり、利用せざるを得ない状況であるのに対し、路線バスは主に短距離から中距離の移動手段であることから、徒歩や自転車等の代替交通手段に移行した可能性が考えられる。

(2) 今後の財政収支計画の見通し

今後の財政収支計画を検討する上で、楽観的な見通しを立てることは経営上のリスクであることから、今後発生し得る物価上昇リスクや燃料調達コストの高止まりなど、現時点で想定できる経営上のリスクを厳しく見込む必要があるものの、両事業とも安定経営の水準には程遠いと言わざるを得ない（図10・図11）。このまま放置すれば将来世代に対して禍根を残すことになるという危機意識を持たなければならない。

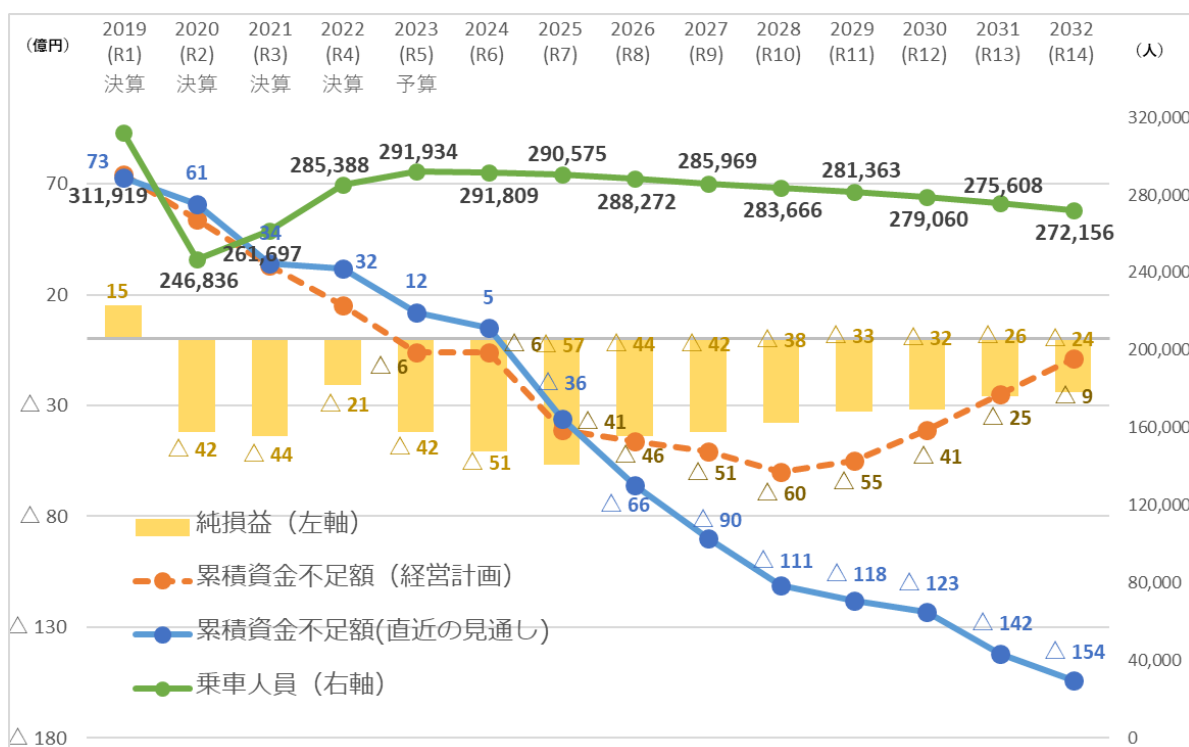
<図10> 市バス事業における収支見通し

(出典：神戸市交通局作成)



<図11> 地下鉄事業における収支見通し

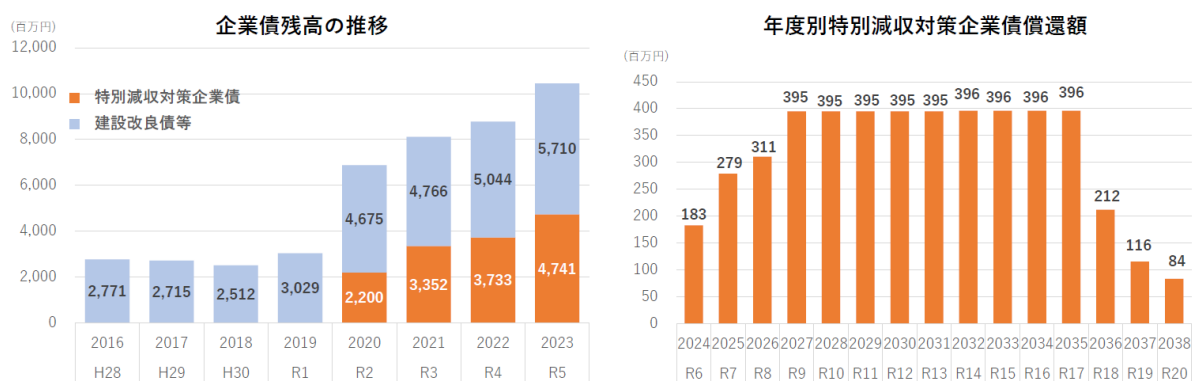
(出典：神戸市交通局作成)



市バス事業においては、将来にわたり市民生活を支える市営交通を維持していくためには、少なくとも単年度収支均衡の経営を維持し、資金面でも安定した財務基盤を構築していくことが必要不可欠である。しかしながら、軽油価格が近年経験したことがない水準にまで高騰しており、その動向を注視していく必要がある。加えて、運転士不足に伴う労務単価の上昇などに伴う委託経費の動向の見極めとともに、需要に応じた路線の更なる効率化を図るなど、より経済的で効果的な事業運営を模索していく必要がある。

なお、現在、総務省が「新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のための取り組みに伴う利用者の減少等による大幅な収入減に対する資金繰り対策」として特別に発行を認めている「特別減収対策企業債」を発行することにより、企業債償還などの資金需要を措置している状況である（図 12）。しかし、この特別減収対策企業債の発行は、将来世代への負担先送りにほかならず、世代間の負担の公平性を踏まえれば、本企业債の発行は好ましいものとは言えず、速やかに抜本的な対策を講じる必要があるといえよう。

＜図 12＞市バス事業における特別減収対策企業債の発行額と償還見込

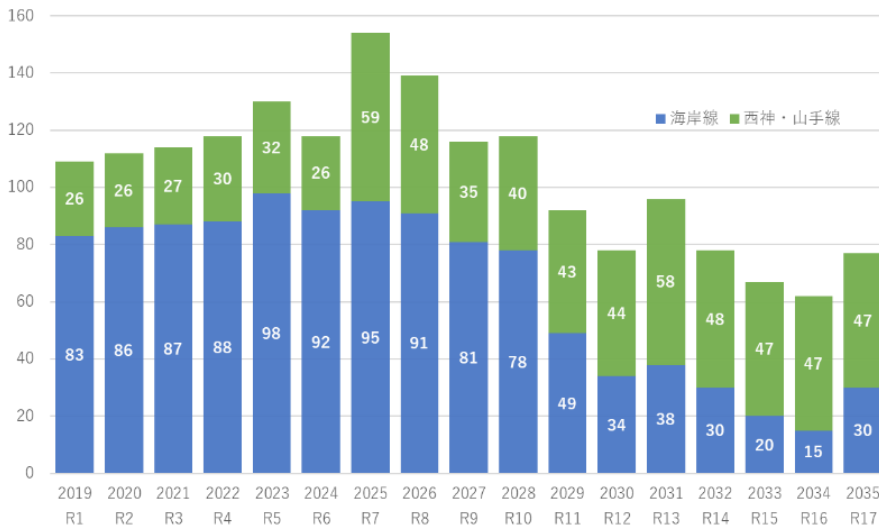


出典：第 1 回専門部会資料

地下鉄事業においては、2028（令和 10）年度まで海岸線における企業債償還金の負担が重く、資金不足が大幅に拡大することが見込まれている（図 13）。電気代の高騰や資材費の高騰の影響は大きく、2026（令和 8）年度から、西神・山手線のワンマン運転を開始するなど、コスト削減に努めてもなお、経営が回復する見通しは示されていない。今後も駅舎の大規模改修、信号設備等の更新が重なり、莫大な投資が必要となることから、経営安定のためには、計画的な投資額のコントロールが必要である（図 14）。

<図 13> 地下鉄事業における企業債償還金の推移

(億円)



出典：第1回専門部会資料

<図 14> 地下鉄事業における今後の投資計画



出典：第3回専門部会資料

第4章 安定的な事業継続への前提条件

(1) 安全運行

市バス、地下鉄に関わらず、市民・利用者に対して、常に安全・安心を提供することは交通事業者の使命であり、かつ事業運営の前提条件である。

安全運行はすべてに優先するとの意識徹底を図り、平成31年4月、JR三ノ宮駅前横断歩道において神戸市交通局が引き起こした市バス重大事故を忘れることなく、不退転の決意で事故ゼロを目指した取り組みをソフト・ハードの両面から進めていく必要がある。

特に、直接、運行に関わる職員に対しては、実効性のある研修等を通じて安全運転や緊急事態への対応能力を向上させるとともに、過去の事故やインシデントの分析を踏まえた問題の早期発見と安全性向上に向けた対策を講じていく必要がある。

また、市バス車両、地下鉄駅舎・車両等の関連施設、設備等のうち、特に安全確保につながる対策については、事故やトラブルのリスクを低減し、市民・利用者に安心感を与えるためにも、決して先送りすることなく、計画的な更新、改修を実施していく必要がある。併せて、公共交通機関等におけるテロ対策の徹底・強化にも取り組むことで市民・利用者の安全・安心の確保に努めるべきである。

さらに、施設、設備の不具合を早期に察知するためには、日常的に継続した点検作業等が欠かせないが、AI・ICT等を活用した新技術の導入によって、異常検知だけでなく作業効率化やメンテナンスの省力化を図ることについても検討を進めるべきであり、これによって、コスト削減だけでなく、人口減少社会における担い手不足や技術継承課題の解決にも繋げられるよう、将来を見据えた取り組みが求められる。

(2) 組織改革と人材戦略

① 組織風土改革

組織改革の一つとして、組織風土の改革は重要であり、市バス営業所において発生したハラスメント事案をはじめとした不祥事は、「市民の足」としての公営交通事業が市民から信頼を獲得できなくなる大きなリスクを秘めている。多くの人の命を運ぶ職員が健康で安心して勤務することができない状況にあったことは、結果として安全・安心な公営交通の提供という市民に対して提供すべきサービスに悪影響を及ぼしかねない。

この度の事案を契機に、過去を完全に払しょくし、市民の信頼を取り戻さなければ、交通局は公営として存在し得ないことを全ての職員が理解しなければならない。

組織風土を変えていくためには、組織構造をはじめ、企業文化（カルチャー）の見直しが必要である。職員のモチベーションを高め、風通しの良い職場にしていくためには、職員一人ひとりが前向きに挑戦できる職場づくりが重要であり、現場における指導・監督力の強化をはじめ、頑張った職員が報われるキャリアプランや処遇の見直し（インセンティブ）も必要である。職員が現状に甘んじることなく、キャリアアップを目指せるよう、人材育成策の構築は避けて通れない課題である。

組織風土の変革により、職員のモチベーションや貢献意欲を高めることで、結果として生産性や効率性の向上をはじめ、優秀な人材の流出を防ぐことにもつながっていく。

こうした組織風土改革は、一朝一夕に実現できるものではない。常に、改善状況を確認しながら、繰り返し改善に取り組んでいくことで、柔軟で風通しの良い文化が醸成され、企業としての魅力や競争力の向上につながることを期待する。

② 人材の確保、育成

市バス運転士には必須である大型二種免許の保有者が全国的にも減少かつ高齢化しており、運転士不足が深刻化の一途をたどっている。近年の日本各地の路線バスの相次ぐ路線廃止や減便は採算性よりも乗務員不足によるものが多く、現状維持さえも困難な時代になってきている。この状況は神戸市バスにおいても同様であり、市バス運転士への応募者が大幅に減少するなど、市バス運転士の確保は今後の市バス事業の安定的な運営継続のボトルネックとなることが容易に想定される状況にある。また、バス運転士に限らず、バス車両整備士、さらには地下鉄事業における車両整備や保線を担う技士も同様の状況である。

そのため、優秀な人材をいかに確保していくかは、今後の中長期的に安定した経営基盤を維持する上で不可欠な視点である。

特に、市バス運転士は、勤務時間が不規則な上、休日出勤も多いことから、運転士を希望する若い人材の確保が困難なことや、運転士の労働時間の上限規制が強化される「2024年問題」が控えていることもあり、物流業界との人材獲得競争の激化が急速に進むなど、大型二種免許を保有する人材の確保は喫緊の課題である。

神戸市交通局では極めて厳しい経営状況のもと、局採用職員の給料表見直しに加え、2023（令和5）年度より、これまでの給与カット率5%を10%にすることで給与水準を引き下げている。この判断そのものは大きな決断であったと考えるが、多くの業界で処遇改善や賃上げが行われ、人材確保に注力している現状を十分に踏まえておく必要がある。そのため、優秀な人材確保、モチベーション維持の観点からは、これまでのような給与カットを前提とした給与体系のあり方については、安定的な人材確保の観点から致命的になりかねないと考えられる。

また、市バス運転士の採用の門戸を広げるため、学歴要件の撤廃や申込時に大型二種免許を有していなくても受験することができ、採用となれば大型二種免許の取得に要した費用を、交通局が全額負担する「大型二種免許支援制度」などの取り組みは評価できる。加えて、35歳未満しか採用しないという年齢要件が残っていたものを、ようやく50歳未満に見直すこととしたところである。他都市において、60歳に到達した職務として運転業務に携わってきた自治体職員（消防職員等）が民間バス事業者へ転籍する協定を結んでいる例もあり、そのような先進事例も含め、今後も人材獲得競争に遅れを取ることのないよう、早急かつ不断の改善に取り組まれない。なお、令和5年8月に市バスの直営営業所において、初めて女性運転士が採用されたことは大きな一歩であり、歓迎したい。遅きに失したと言えなくはないが、従来のしがらみを脱却し、新たな一歩を歩むべく挑戦を行ったことは評価したい。また、女性運転士採用の強化は人材確保の観点からも、引き続き一定の割合を確保できるよう継続して行うべきである。その際には柔軟な勤務時間の設定をはじめ、多様な属性の方が働きやすい環境の整備など、時代に応じた制度設計となるよう検討していく必要がある。

繰り返しにはなるが、より良い人材を確保することが、結果として、将来の経営基盤の強化につながるものと認識し、将来に禍根を残さぬよう職員の満足度を高め、将来に希望を持って働ける職場環境を整えるべきである。今後とも優秀な人材を確保し、モチベーションを向上させながら市民サービスを向上させていくための人事制度・組織のあり方についての検討・検証が必要である。

特に、各職種において業務量に対して必要な職員数に欠員が発生し、職員が時間外勤務により事業運営を行っている状況は由々しき事態といえる。多大な時間外勤務により職員の健康に影響を与え、安全・安心な運行に影響があってはならない。時間外勤務の縮減に向けて大きく舵を切っているところであるが、この取り組みを継続するた

め、公営企業として維持していくための必要な業務量を改めて精査し、必要な職員数を配置することで、職員の時間外勤務を可能な限り縮減することが必要である。

人材確保が深刻化している状況において、持続可能な経営を行っていくためには、いかに人手をかけずに事業運営を行うかといった視点も必要である。自動運転技術の動向を把握し、運転サポートの導入や車内アナウンスの自動化など運転士の負担軽減に資する方法を模索するなど、安全を前提に新たな技術の導入を含め、省力化を図ることができる分野がないか検討・研究を進められたい。

併せて、新たな人材を採用することのみならず、採用した人材をいかに育成することも大変重要な観点である。特に、政策立案ができる人材の育成が重要である。交通局ではマネジメントや戦略部門を概ね2～3年単位で異動となる市長部局からの出向職員が担っていることから、中長期的に交通戦略を考えていくことができる生え抜きの人材の育成は急務である。管理部門と現場部門がお互いに良く理解した関係を構築できれば、これまで以上に力強い政策と運行が実現できると考えられる。

(3) 社会的要請への対応

① バリアフリー化・情報格差の解消に向けた取り組み

高齢者のほか子育て世代や障害者の方々も含め、すべての人が活力ある日常生活を送ることができ、社会活動に参加していくためには、神戸市の公共交通の骨格である地下鉄や市バスにおけるバリアフリー化の推進は社会的にも急務の課題である。このような社会的課題の要請に応えていくためには、ニーズの的確な把握とともに、老朽化していくエレベーター、エスカレーターをはじめとする施設、設備の計画的更新を進めていく必要がある。

現在、西神・山手線においては、ホームの嵩上げ及びホーム先端部にくし状のゴムを整備することにより、車両の段差・隙間解消を着実に進めているが、この取り組みは利用者の利便性を高めると同時に、利用者の転落防止としての側面からも非常に有用である。

また、神戸市は坂道が多いという特性はあるものの、路面とバスとの段差・隙間が小さいノンステップバスについても、利用者が乗降しやすくなるだけでなく、乗務員の介助負担軽減にもつながることから積極的に導入していくべきである。

一方で、バリアフリー設備等の導入にあたっては、イニシャルコストのみならずランニングコストも多大である。後述するが、他の鉄道事業者において導入が進んでいる鉄道駅バリアフリー料金制度の将来的な導入について検討するなど、バリアフリー設備を適切に更新・維持していくための安定的な財源確保に努めなければならないことを念頭に置いておくべきである。

加えて、コロナ禍を契機として急速に進展するデジタル化は、交通事業においても大きな変化を与えており、今後、地下鉄事業においてもクレジットカード決済対応など新しい技術の導入を予定しているところである。デジタルに慣れていない方々も一定数存在することから、そういった方々にも配慮した取り組みとなるよう申し添える。

② SDGs、カーボンニュートラルへの貢献

政府は、2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標であるSDGs^{VI}に向けた取り組みとともに、2050年のカーボンニュートラル^{VII}を目指しており、公共交通機関は環境に優しい交通手段として重要な役割を担っている。

神戸市交通局では、以前よりマイカー等からの利用転換を目的に、エコファミリー制度など公共交通の利用促進による環境負荷の低減を図る様々な取り組みを行ってきたところではあるが、政府の方針とともに、公営交通事業者として、これまで以上の利用転換を呼び掛けることが求められる。

また、2023（令和5）年度より水素バス（FCバス）を営業運行に投入している。同バスの導入は、現段階では経費削減とは逆行する部分があるが、それでも環境面への貢献など、公営交通事業者が率先して取り組んでいる意義を広く周知する必要がある。また、環境負荷の低減は政府方針でもあることから、国の制度を積極的に活用することで交通局の負担が縮減できるものとする。

さらに、地下鉄は電力消費量の多い移動手段であり、エネルギーコストの上昇も踏まえ、更なる徹底した省エネの取り組みは欠かせない。これまでも駅やトンネル内の照明においてLED化など進めているところであるが、あらゆるエネルギー効率の向上の観点から今まで以上にスピード感を持った取り組みが求められる。

持続可能な社会の実現に向けた取り組みは、神戸市全体の方針でもあり、神戸市交通局はその一員としての役割を認識し、社会的貢献を果たしていくべきである。

^{VI} 2015年9月の国連サミットにおいて全会一致で採択された「持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals)」の略称であり、2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標。日本政府も2016年12月に今後の取り組みの指針となる「SDGs実施指針」を決定するなど、政府・企業が積極的に取り組みを進めている

^{VII} 2020年10月、政府は2050年までに温室効果ガスの排出量と吸収量を均衡させ、全体としてゼロを目指すことを宣言

第5章 経営基盤強化に向けた今後の経営の方向性

(1) 経営効率向上と収益戦略

① 経費削減策

経費削減については、これまでも本審議会より繰り返し提言を行い、過去から数度にわたる経営計画を策定するなかで実行されてきた。燃料費をはじめ多くの物価が上昇するなか、また取引先等の労務単価が上昇していく中において、経営努力による経費削減を行っても、外部要因によって、その効果が相殺されてしまうなど、経費削減による経営維持は限界にきている部分もある。しかしながら、時代に応じた新たな技術が開発、導入されてきており、従来にない発想により、また民間事業者の取り組みも参考としながら、今後も一層の徹底した経費削減を実施しつづけなければならない。交通局を挙げた検討により、目標値や領域を設定した上で経費削減策を講じると同時に、これまで取り組んだ削減策が正しかったのかを検証することも必要である。

また、現行業務の見直しにより、利用者に対する従前と同様のサービス提供が困難になる可能性もあるが、公営企業としての事業そのものを維持していくため、費用対効果の観点から大胆な検討を行うべきである。サービス提供はコストを要するものであり、そのコストは原則として運賃収入で賄われるものであるとの認識に立ち、常に業務見直し、改善に取り組まれない。

市バス事業においては、これまでの市バス営業所の効率的な配置や共同運行の実施による便数維持・拡大といった取り組みは大いに成果をあげてきたものと評価する。神戸市域は市バスのみならず、多様な民間事業者により公共交通網を形成し、社局間の円滑な連携が図られている地域である。この特徴を活かし、最小経費で最大効果を発揮すべく、経費削減の観点からも更なる事業者連携に努めるべきである。なお、このような取り組みは、民間の路線バス事業の維持のみならず神戸市域全体のバスネットワークの維持にもつながるものである。

また、更なる効率的な運営のため、従来、進めてきた市バス営業所の管理委託におけるコスト面について、再点検することも重要である。たとえば、単なる業務委託にとどまらず、民間事業者のノウハウを活用することで、より効率的な運行や乗客増につながる取り組みがなされた場合に、インセンティブ（及びディスインセンティブ）を提供するような手法も考えられる。

地下鉄事業においては、昨今の物価高や建設工事費の高騰を受け、収支見通しが著しく厳しい状況となりつつある。今後の中長期的な地下鉄事業の安定的な事業継続は、将来の莫大な更新工事にかかる経費の縮減が前提となる。予定している更新工事について、その必要性そのもののほか、その水準など、改めて見直しが必要である。特に、ランニング収支均衡が実現していない海岸線への新たな投資はすべて今後の赤字、資金流出につながるため、これまでの投資計画の妥当性について、実際の利用者数に見合った設備投資のあり方の議論を根本から実施すべきである。加えて設備更新等の投資はできるだけ平準化することが望ましく、メンテナンスの効率化や施設の長寿命化も含めた計画を立てるべきである。また、発注時期や発注方法の工夫によってもコスト削減が可能であることから、計画の妥当性の議論とあわせて研究すべきである。

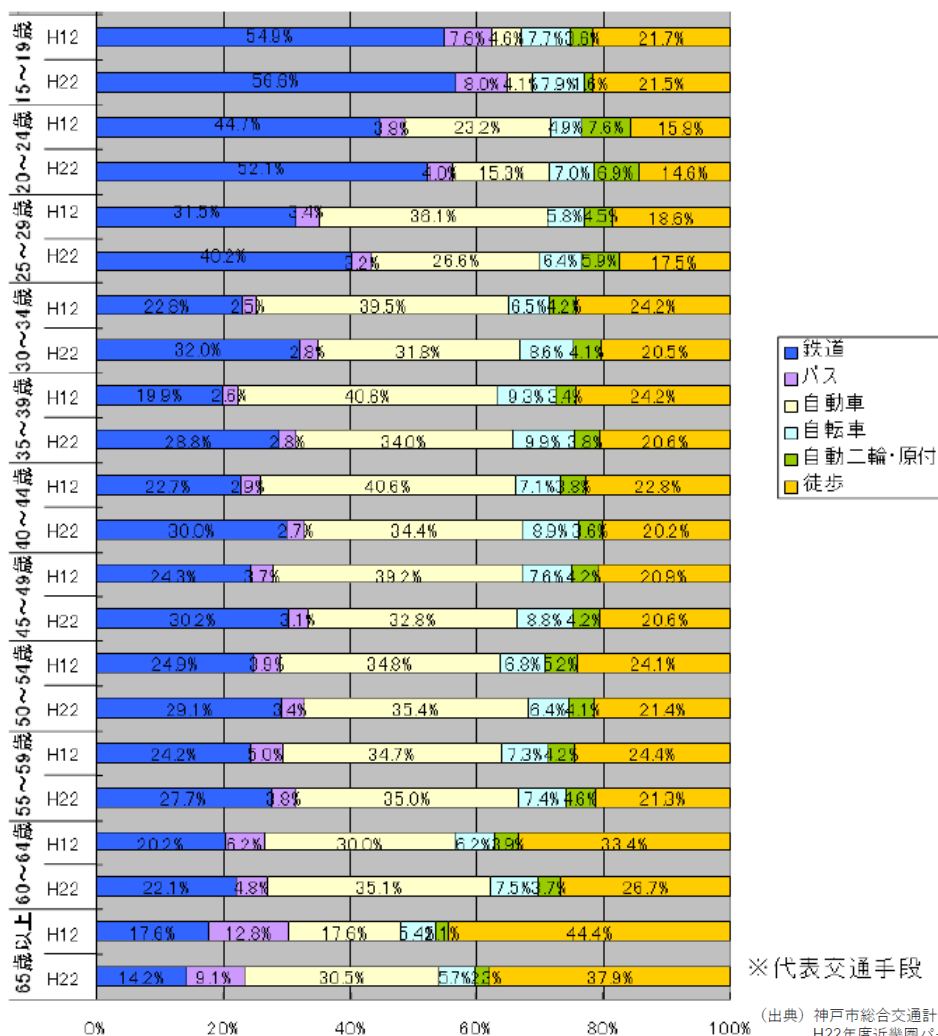
次に、今後の更なる人員不足の時代の到来も想定し、省力化について積極的な検討、対応を行うべきである。他事業者の先行事例を参考に、駅務業務無人化対応や時間帯により配置人員を減らす対応など、真に必要な職員体制の検証を行うべきである。現行の体制を所与の条件とするのではなく、地下鉄事業が中長期的に安定的な経営基盤を維持していくことが可能となる職員体制について真摯な取り組みを期待する。

② 増収策

先ほども述べた通り、神戸市のみならず日本全体の人口減少が進行するなかにおいて、乗客数を維持していくためには、自家用車から公共交通への転換を促し、公共交通分担率を引き上げる視点を含んだ都市政策が重要である。既に、都心・三宮再整備事業においては、歩道を広げ、歩きやすいまちづくり、来訪者がゆっくり楽しめるまちづくりをコンセプトに取り組んでいるところであるが、この取り組みをさらに広げ、自家用車から公共交通への転換を進展させることにより、多くの地下鉄や市バスの利用者を確保することが可能となる。市全体であらゆる場面において、積極的に公共交通への転換施策を展開し、公共交通を利用したまち歩きを楽しんでもらうことが、まち全体での消費単価の上昇やまち全体の賑わいに繋がっていくものと考えられる。人口減少時代をそのまま受け入れる「守りの経営」ではなく、神戸市域におけるバス事業者とともに連携強化したサービスを提供する等、地域の人々にとって、より利用しやすい公共交通を作り上げていく「攻めの経営」に徹すべきである。

なお、過去のパーソントリップ調査のデータによると、神戸市域では高齢者の自動車分担率が増えている一方で、若年層の自動車分担率が下がっている（図15）。若者の「車離れ」が言われるようになって久しいが、人口減少下における乗客増対策としては、若年層に公共交通の利用を訴求するような施策を展開していくことが、需要の取りこぼしを無くすことに繋がる可能性がある。

<図15>神戸市域における年齢別交通分担率



また、今後の更なる増収を図っていくためには新たな視点において、取り残している需要がないか見直していく必要がある。例えば、民間バス路線において、需要のある拠点間をダイレクトにつなぐことで、多くの利用につなげている事例や、乗りたくても満員で乗ることができない学生需要の取りこぼし事例など、運行の形態を見直すことで利用につながる可能性がある。

そして、地下鉄沿線地域への子育て世帯の流入など、神戸市全体で進めているまちのリノベーション等と歩調を合わせる形で、地下鉄沿線地域の魅力向上、価値向上、ブランディング強化を図る必要がある。沿線地域が活性化し、ブランド力が上がることで、乗客数の維持をはじめ、駅ビルなどの賃料上昇や広告単価の上昇につながっていくと考える。

さらに、多くの鉄道事業者が積極化させている附帯事業の取り組み、特に駅ナカビジネスの充実は、沿線価値・ブランド力の向上、定住人口や駅を拠点とした交流人口の増加を期待でき、結果として駅利用者やバス利用者の増加も期待できる。これまでも広告事業や駅ナカビジネス等に取り組んできたところではあるが、本業以外の収益を見込むことができる附帯事業の更なる強化とともに、駅を使った神戸らしいイベントや駅の拠点性を活かした地域の交流につながるイベントの実施を検討するなど、他の事業者の先進事例を参考にしながら他の部局や民間企業と連携して強力に進めていくことが必要である。加えて、中長期的に安定した乗客の確保という観点から、交通ファンへの訴求も重要である。近年取り組んでいるトミカや車両部品等のグッズ販売を含め、プロモーション動画等による交通ファンへの訴求や特別感のあるツアー造成などにも注力する必要がある。

③ インバウンド等観光需要取り込みに向けた取り組み

新型コロナ感染拡大前の訪日外国人数は年間 3,188.2 万人^{VIII}であり、神戸市へも 138.8 万人^{IX}の方が訪れていた。アフターコロナ時代を迎え、コロナ禍において低迷した観光産業、特にインバウンドは大きく回復し、以前の水準を超えることも想定される。

特に、神戸市域においては、2024（令和6）年の世界パラ陸上競技選手権大会、2025（令和7）年の大阪・関西万博を控え、さらに2030（令和12）年には、神戸空港における国際定期便就航が予定されている。こうした機を捉え、インバウンドとともに、国内旅行者需要も確実に取り込み、収入に結び付けていくための方策を検討しなければならない。

インバウンド対応では、観光部門との連携による情報発信はもちろんのこと、利用しやすいストレスフリーな環境を整えることが重要である。地下鉄では駅改札機におけるクレジットカード決済対応を進めているところであるが、インバウンドは神戸市域だけではなく、少なくとも関西圏を面的に捉えて移動することから、各交通事業者との連携による関西圏全体でのシームレスな取り組みを遅れることなく実施しておくべきである。

また、観光需要を乗客増につなげるためには、空港や主要な鉄道駅から観光地までの交通手段である、いわゆる二次交通手段として、タクシーやレンタカーではなく地下鉄や市バスを選んでもらわなければならない。しかしながら、一部の観光地を除いてはインバウンドを含む観光客向けの情報が少なく、特にバス路線は複雑であり、観

^{VIII} 出典：訪日外客数[日本政府観光局（JNTO）]

^{IX} 出典：神戸インバウンド戦略 2.0[神戸市・（一財）神戸観光局]

光客等の来街者にとっては、非常にわかりづらく不安を覚えるものである。そのため、例えば駅前に大きなバスサイネージを設け、また、バスルートだけでなく周辺案内図や観光情報やイベント情報など併せて発信することで、まちの魅力を最大限アピールすることも一つの方法である。

加えて、二次交通手段としての地下鉄や市バスは、その地で生活している住民にとっては、日常の移動手段でもある。短期滞在のインバウンドと住民とでは大きく利用のニーズが異なることから、例えば、民間事業者がインバウンド専用の乗車券を販売しているように、通常のサービスよりも高付加価値なサービスを提供することで、より高い運賃を徴収する仕組みを研究することも提案したい。

④ 運賃・割引制度の見直し

運賃は運行に必要な経費を賄うよう原価計算され、設定される。そのうえで、費用増加分に対する追加運賃である「サーチャージ」として変動部分を上乘せする仕組みは、航空業界や海運業界、トラック業界とは異なり、路線バスや鉄道には認められていない。そのため、燃料費や人件費の上昇について、経営努力のみで吸収、対応することには限界があることは明らかである。

さらに、新型コロナの感染症法上の位置付けが2類相当から5類へ移行後においても、利用者数が十分に回復しておらず、諸経費の高騰、人口減少社会の進展による利用者数の減少傾向の継続等、安定的経営に深刻な影響を及ぼしている。

【市バス事業について】

こうした状況下においても、将来にわたって公営交通として安全かつ安定的に事業を継続するためには、一定額について利用者への価格転嫁、つまり運賃の改定が不可避であることが、本審議会委員の多数から提案された。

特に、市バス事業において、2022（令和4）年度決算における資金不足比率^xは19.1%であり、特別減収対策企業債を発行していなければ、実質的に経営健全化基準である資金不足比率20%を上回っていることから^{xi}、早期の運賃改定は短期的にも事業継続の必須条件である。仮に、経営健全化団体へ転落した場合、「経営健全化計画」を策定し、4年という短期間で資金不足比率の改善だけでなく、単年度収支均衡を図る必要がある。そのため、更なる職員数や給与水準の見直しだけでなく、路線廃止や委譲、大幅な減便など提供するサービスの低下や大幅な運賃値上げといった急激な市民負担の増加にも短期間で踏み込まざるをえない。これらを拙速に実施することは将来に禍根を残すことにつながりかねないと強く危惧するものであり、こういった危機的状況について、市民や利用者とは共有することは非常に重要である。加えて、自主的な政策展開を行う余地がなくなりかねないことから、自律的な公営交通として機能し続けるための方策としての運賃改定について決断・実施されることが必要と強く申し述べる。その際、当面数年を乗り切るための暫定的措置ではなく、人口減少は加速度的に進行する現実をしっかりと見据え、その前提において運賃改定及びその改定額を議論しなければ将来世代への負担の先延ばしとなり、無責任な対応であることを指摘しておきたい。

^x 地方公共団体財政健全化法における資金の不足額〔（流動負債＋建設改良費等以外の経費の財源に充てるために起こした地方債の現在高－流動資産）－解消可能資金不足額〕を事業規模（営業収益－受託工事収益）で除した比率

^{xi} 新型コロナ前の2019（R1）年度の資金不足比率は17.5%である。2020（R2）年度より特別減収対策企業債を約47億円（2023年予定含む）発行しているが、仮に発行していなければ、2020（R2）年度決算時点で資金不足比率は43.1%となり経営健全化団体へ移行していたことになる

なお、運賃改定額としては、市バス事業において、2032（令和 14）年度時点の累積資金不足額は経営計画策定時から 128 億円程度悪化しており、単年度に換算すると約 10 億円に相当することから、これを短期間で健全な状況に戻し、単年度収支黒字化を当面の間継続し安定的経営を見込むという観点とともに、他事業者の運賃改定後額との整合の観点等から、現状で想定される前提のもとで算定すると、少なくとも 30 円程度の改定を行うことが必要ではないか。なお、具体的な算定においてはより詳細な検討が必要であることを申し述べておく。

また、本審議会が運賃改定不可避と考える理由の一つとして神戸市交通局だけではなく、エリア全体の公共交通の維持可能性についても考慮に入れるものである。近隣の民間バス事業者は順次運賃改定を発表してきているが、神戸市域においては二重運賃がもたらす混乱も考慮し、神戸市バスの改定待ちとなっている事業者もいると仄聞している。^{XII}こういった状況は公共交通の健全性確保の観点から疑問視せざるを得ない。なお、運賃改定と併せ、徹底したコスト削減をはじめ、交通局としての経営努力とともに持続可能なバス路線への再編等が必要であることは言うまでもない。

なお、運賃改定を行ったことにより、利用者が減り、それを補うために、再度運賃改定を行うといった負のスパイラルに落ち込まないために、人口減少下における都市政策や交通政策、まちづくりの中において、公共交通や市営交通をどのように位置づけるのかという、全市的な議論を早急に進められたい。

さらに、通勤定期運賃について、他都市や近隣の民間バス事業者と比較し、神戸市バスの割引率が高いことの評価を行わなければならない。市バスの場合、通勤定期券を割引している一方、それによる赤字部分の一部を結果として一般会計から補填していること及び多くの民間事業者が既に割引率見直しを実施したことを踏まえ、現行割引率については見直しの余地が大いにあると考えられる。

なお、厳しい経営状況を踏まえて運賃改定を実施する場合、それにより、どのように市民の足が確保されるのか、サービスレベルをどのようにしていくのか、需要がないバス路線をどのようにしていくのか、どの程度一般会計が負担しているのかについて整理して、市民にわかりやすく説明すべきである。

【地下鉄事業について】

さらに、地下鉄においても、2032（令和 14）年度までの収支見通しが示されたが、今後、人口減少傾向が止まるとは考えにくく、今後の中長期的な乗客数の減少見通し、長期投資計画等を踏まえるといずれかのタイミングでは運賃改定が必要であると考えられる。その時期については今後の人口動態や乗車料収入の見通し、投資計画の見直しなど、経営環境を踏まえながら慎重かつ真剣な議論を行っていくべきであるが、地下鉄については巨額の投資を必要とする装置産業とも言え、少なくとも 30 年タームでの収支見通しのもと、局をあげた議論、および情報の開示による議論の活発化が求められるのではないか。

加えて、先述した通り、地下鉄駅におけるバリアフリー対応は不可欠な状況であり、その整備及び維持管理に要するコストは多大であることに加え、更新コストも考慮しなければならない。バリアフリー設備の新規設置経費には国による補助制度が用意されているものの、維持管理及び更新経費には制度が用意されていない。大都市圏における多くの鉄道事業者では、バリアフリー設備にかかるコストを利用者負担とする鉄

^{XII} 阪神バス株式会社（一般路線バスの運賃改定実施について（2023 年 7 月 24 日））
阪急バス株式会社（大阪エリア及び兵庫エリアにおける一般路線バスの運賃改定について（2023 年 8 月 1 日））
神姫バス株式会社（一般路線バスの上限運賃変更の認可申請について（2023 年 9 月 12 日））

道駅バリアフリー料金制度を既に導入しており、今後の超高齢化社会の進展を踏まえると、交通局においても同料金制度を導入し、適切にバリアフリー化を進めるべきである。

【両事業について】

また、運賃の各種割引制度は、これまで公共交通を利用していなかった方に対し、新たな利用を促す交通戦略としては重要であるが、既存利用者の利用が増えるのみでは、結果的に減収につながりかねない。すなわち、利用促進に資する割引制度は継続すべきであるが、増収効果を十分に確認できない安易な割引は、正規運賃を収受する機会を自ら放棄していると言わざるを得ず、公平性の観点、適正な負担という観点から見直しが必要である。このような観点から他都市や他事業者においても運賃改定に先んじて従来からの割引制度の見直しを実施しており、神戸市交通局は動きが遅いのではないかと感じる場所である。

さらに、需要の高い時間帯は価格を引き上げることで単価アップに役立て、需要の少ない時間帯は価格を引き下げることで利用率アップにつなげる手法である、ダイナミックプライシングについては検討課題であると考えられる。ただし、この制度を導入することにより総収入額の増加が期待できないのであれば、ピークカットによるコスト削減を実現しない限り導入の効果が得られない。今後、国において制度改正が進み、より柔軟な運賃制度も可能となってくる可能性もあることから、先行事業者の取り組み事例の調査をはじめ、今後の研究テーマとされたい。

（２） 地域連携と交通戦略

① まちづくりとの連携

この度の検討にあたり、民間事業者の経営課題等についても聴取したが、特にバスについては神戸市域において多くの民間バス事業者と相互に連携しながら公共交通ネットワークを維持しており、地域の事業者の「共創」を通じて、利便性や生産性、持続可能性が向上するよう地域公共交通の再構築（リ・デザイン）をすることが非常に重要になってくる。交通局が神戸市域における市域共通の運賃サービス（ＩＣ定期券の共通化、エコファミリー制度や同伴幼児の無料人数の拡大等）の展開を始め、地域全体の公共交通サービスの質を向上させつつあるが、より強いリーダーシップを発揮し、これを一層進めていくことも「公営」としての役割であろう。特に各バス事業者のサービスが共通化され、共通運賃化や共通定期券など定期券や割引制度があたかも一つの事業者であるかのように利用できるようにするなど、利用者にとって利便性が向上することで、結果的に利用者増につながるとともに、神戸のまちの魅力を高めることにもつながるものと期待される。

また、神戸市では、神戸の玄関口である三宮周辺地区において再整備を進めているところであり、人と公共交通優先の空間を創出し、より便利で回遊性を高めることとしている。特に、市バスは、同再整備地区内の回遊性向上に向けた主要公共交通機関のひとつとして、その目的に資する取り組みを実践することが求められる。交通局では、駅ターミナル周辺をＩＣカードで乗車した場合、通常の半額程度の運賃とする実証実験「三宮・エリア 110」を実施しており、その取り組みは大いに評価できる。今後、さらに近隣の商店街等の協力を得て取り組むことで、より大きな効果を生み出す可能性もあり、交通局のみならず、市全体で地域や市民、沿線の多様な事業者と連携を深め、取り組みを進めていくことが重要である。今後、実証実験によって得られた効果について検証し、さらなる需要の獲得に活かすことができるよう施策のブラッシュアップ

を図っていくべきである。

さらに、神戸市では都市ブランドの向上と人口誘引につなげるプロジェクトとして「リノベーション・神戸」に取り組んでおり、交通局においても公営交通としてまちづくりに貢献するために、駅的美装化や駅のリノベーションに取り組んでいる。駅をきれいにするだけでなく、駅を拠点化し、学生や企業の方をはじめ、子育て世帯など人が集まる仕組みをまちづくりの施策として取り入れることが重要ではないか。

いずれにしても、先の答申でも述べたように、交通局が交通事業の実際の運営を担っている立場とノウハウを最大限に活かし、都市局や企画調整局等の主導のもと、総合交通体系の構築やまちづくりに貢献することを期待する。

② バス路線のあり方

市バスでは、ICカードを利用して乗車する際には、乗車時及び降車時の2度タッチする、いわゆる2タッチ方式を採用している。これにより取得した停留所ごとの乗降データについてホームページで公開するなど全国にも例がない先進的な取り組みを実施しているほか、バス停やホームページへの営業係数の掲示など、これまで厳しい経営状況であることを市民や利用者に知っていただく取り組みがなされてきたところである。一方、他事業者では「赤字解消に向けて、年間あと〇往復の乗車をお願いします」といった広報を行うなど、直接的に市民や利用者と危機意識を共有する分かりやすい取組みがなされている。今後、市民や利用者の理解がより進むような情報発信を工夫し、更に積極的に行っていくことを期待したい。なお、高齢者等においては、乗車時にスムーズなICカードのタッチができないこともあることから、より正確な乗降データの取得に向けてタッチの仕方など工夫されたいことを申し添えておく。

また、持続可能なバス路線としてデータに基づいた路線の新増設、路線の再編を検討する必要があるが、路線の新増設にあたっては地域と目標値を設定し、共有しながら進めていくとのことであり、公共交通は乗って支えられるものという前提に立ち、今後もこの方針は堅持しながら進めるべきである。

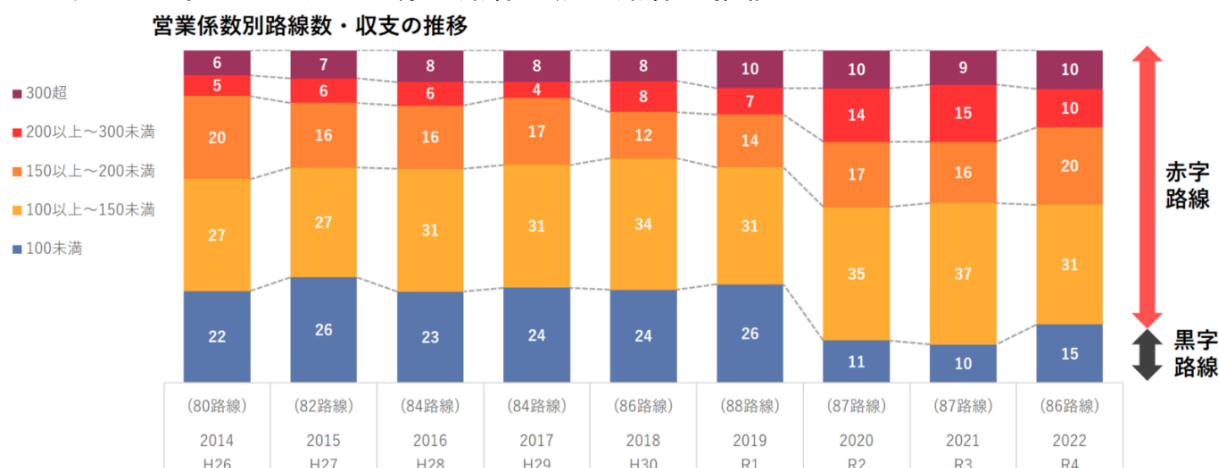
特に、データに基づく路線再編について、個々の市バス路線はこれまでの歴史と経緯のもと設定されたものが多く、適切な見直しが行われているとは言いがたい状況にある(図16)。一部このような路線の見直しに着手しているとのことだが、過去の経緯を重視するのではなく、2タッチデータ等の数値も踏まえ、今後の利用者数をいかに確保しつつ、地域の移動に適した路線として維持できるのか、前例を踏襲することなく、見直しに取り組むことで、乗客を確保しながら、コスト削減に取り組むべきである。コスト削減という点では、長大路線や駅を中心とした循環路線、適切な土日ダイヤについて、さらなる工夫の余地があると思われる。加えて、運行の形態によって、短い区間でもループして運行するバス路線が見受けられるが、そういった細かい無駄も今一度、見直すことも必要ではないか。

さらに、一層の人口減少が見込まれる中で、需要に見合った供給に再編する必要があるが、一方で、需要追従型の路線再編では、本来、需要があるにも関わらず、公共交通から利用者が逸走してしまうリスクも考慮する必要がある。そのため、市として維持すべきサービス水準を明確化しておくこともあわせて必要であろう。

加えて、さらなる高齢化と人口減少が進行する社会においては、これまで以上に多様化、複雑化したニーズが生じる可能性がある。そのため、例えば地域主導の地域コミュニティバス(或いはAIオンデマンドバス)等とも連携しながら、全体として公共交通の一翼を担うことが必要である。利用が少ないものの、引き続き維持していくことが必要な路線については、他事業者で試行されているデマンドバスなどの動向やタク

シーアプリと連携したサービス等についても情報収集を行い、神戸市への適合可能性を研究しておくべきである。今後、そういった路線が増えてくることを見据え、公共交通全体のバランスを考慮しながら、市バス路線なのか、地域コミュニティバスなのか、その他の手段なのか判断するための基準をあらかじめ決めておく必要があるのではないか。

＜図 16＞市バスにおける赤字路線と黒字路線の推移（出典：神戸市交通局作成）



③ 地下鉄海岸線のあり方

開業 22 年を迎えた海岸線は、開業以来、赤字経営であり、これまでは西神・山手線の黒字で海岸線の赤字を補てんしてきたが、新型コロナウイルスの影響により、その構図も崩壊した状況である。ランニング収支の黒字化もままならない状況下において、今後、施設老朽化に伴う大規模改修や車両更新を迎えることとなるため、神戸市全体として、長期的な視点から海岸線をどのように活用していくのか、早急に明確化するとともに、本来建設した意義を果たすべく、様々な需要喚起策や都市計画、市長部局と連携した施策を継続して取り組んでいく必要がある。

現在、海岸線沿線には、兵庫運河やノエビアスタジアム、イオンモール神戸南、新長田合同庁舎、こべっこランドなどの施設が立地しており、これら施設の誘致が乗客増に寄与していることは確認することができた。また、沿線においてイベントも定期的に行われているものの、他部局との連携という観点においては、より工夫の余地があると感じている。関係者がより密接に連携を強化することで、地下鉄沿線地域の魅力が伝わり、その結果として、地下鉄の乗客増並びに収入増につながるものと考えている。

また、海岸線中学生以下フリーパスの取り組みは、政策としては革新的だったと考える。5 年間の実証実験の後、2023（令和 5）年度より本格実施になったが、定期的なモニタリングや調査を通じて、需要喚起策の効果としての評価を行い、その効果を示していくべきである。

いずれにしても、これまでと同様の手法では海岸線を維持できないことは明々白々であることから、ゼロから考え直すべきであり、海岸線をいかに活用し、守っていくのかという点についての全市民的議論が必要であろう。

（3）公営の意義と公費負担のあり方

新型コロナウイルスの影響や物価高騰といった外部環境のもとでは運賃改定を行わざるを得ないことは先に述べたとおりである。サービスにかかるコストは適正な対価により賄うことが原則であるが、すべてのサービスコストを運賃で賄うためには、大幅な運賃

改定が必要となる。運賃改定を行い、利用者負担を求めるのであれば、あとに述べる公営の意義・役割の観点から行政負担が適正に行われているのか点検が必要であろう。利用者が負担するのか、税で幅広く市民全体が負担するのか議論をする必要がある。

その際、公共の福祉の増進を図るといふ公営企業が担うべき役割と公営企業の企業性とのバランスを考慮すべきとの意見が共有された。

この点、公共交通に対する公費負担のあり方を議論する際には、公共交通が維持されることにより、市民の健康維持や結果としての医療費負担をはじめとした行政コストが抑制され、大きな財政効果を生み出す、いわゆる地域公共交通のクロスセクター効果^{XIII}についても考慮されるべきである。

先の審議会答申^{XIV}においても述べたように、欧米では公共交通の経費の40～50%を運賃収入で回収すればよしとするものが多いことは専門家の間では、よく知られた事実である。交通税の導入についても、公共交通が市民生活の維持・向上のために果たしている多様な役割や効果を鑑みると、公共交通が利用者負担だけではなく、幅広い負担によって支えられる市民・国民の基盤インフラとして必要不可欠なものであるとの共通認識に立ち、中長期的に検討が進められるべき課題であることが審議会において共有された。交通税の導入は税制全体での議論が必要であり、本来は欧米諸国のようにまずは国全体での広範な制度設計の議論が進んでいくべきと考えるが、神戸市全体として公共交通をどうしていくのかという観点と共に、今後の可能性としてそのような議論が並行して行われることを望むものである。

今後、中長期的に社会全体で公共交通を維持するための議論を進めていくには、公営交通事業者である神戸市交通局が現場を担うだけでなく、都市局や企画調整局、さらに産業、経済、福祉、教育、観光などの行政分野等と総合交通政策について意思疎通を図っていくことが重要である。特に、まちづくりの中で需要をどのように創っていくのか、他部局と連携し、供給（地域コミュニティバスやデマンドバス等）をどのように担っていくのかなどについて、恒常的に意思疎通を図る場を設けるなど、そういった協議の場を検討・設置することも一つの方策ではないか。

今後、こうした議論の進展を望むが、一方で神戸市域における公営交通網は全網羅的ではなく、民間事業者とネットワークを構築することで成り立っている。すなわち、公営交通事業は市民や市内企業に広く均一的にご利用いただける事業ではなく、また、市外からの来街者も利用するなど税金の払い手と受益の受け手が異なる特性があることから、公費負担のあり方を検討する際には、そういった地域間格差の問題や受益者負担の考えも考慮する必要がある。また、公費負担の議論の際にあわせて考慮しておくべきこととして「ソフト・バジェット」という考え方があり、公営の場合は補助金に頼ることで経営が緩くなりがちの問題がある。一部に競争性を導入するなど、そういう経営の非効率を改善する仕組みも必要である。

また、公費負担は当該路線が維持されることにより雇用や産業面を含め、神戸市全体の経済や市民生活に効果があるものとして税投入がなされるものであり、決して赤字補填といった考え方ではない。単なる赤字補填であれば税収の増加といった効果も得られず、持続可能性がなく、行うべきではない。神戸市全体の公共の福祉、市民活動に好影響を与えるため、公共交通が存在することが前提であるとのもとで公費負担は行われるべきであろう。

先の審議会答申において、公営の「意義・役割」として、公営企業は、民間企業だけ

^{XIII} クロスセクター効果について、P2下部の脚注Ⅳを参照

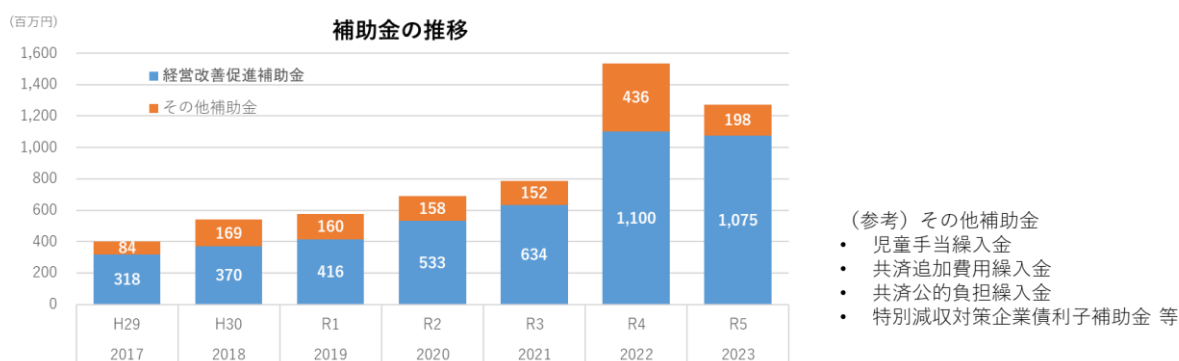
^{XIV} 令和2年11月16日神戸市交通事業審議会「今後の市バス・地下鉄事業の経営のあり方や方向性について（答申）」

では解決が困難と思われる多様な社会的課題の解決に率先して応えていこうとするところに存するとまとめている。具体的にはまちづくりへの寄与、高齢者の社会参画への貢献、福祉的配慮、市民の足の確保、一般行政施策との密接な連携等々である。このような公営の意義・役割を果たすべく、本審議会からの意見も踏まえ、神戸市ではこれまで市バスにおける不採算路線への運行補助（図 17）や北神線の市営化に対する市独自の補助を行ってきたところである。

こうした市バス路線への支援に関する議論は過去にも行われており、「公営企業は独立採算制を財政運営の基本原則としているが、同時に公営交通事業者であるため、社会的要請や行政的要請から路線を維持・新設していかざるを得ない場合があり」、「事業者のコスト削減策のみでは維持していくことが困難で、代替の交通手段がないなど市民の日常生活に不可欠な路線」や「その設置目的が行政的要請を受け、特定の行政施設への市民の足として運行している路線」については、「公費負担の導入を図っていく必要がある」との整理^{XV}がされ、不採算路線への運行補助が行われてきたところであるが、まず今この足元の状況を乗り越えるために実施すべきこととして、市民生活に必要なが維持していくことが困難な路線など、路線ごとの性質を改めて整理し、この社会変容が進む中で、公費負担を行うべき支援対象路線の見直しを行うべきではないか。

一方で、その際には当然ながら公費負担の担い手である神戸市民全体から公費負担することについての理解を得る必要があることから、支援対象路線の位置づけや必要性の明確化、および行政路線として必要な水準についての理解が得られるよう説明責任を果たすことは当然であろう。

＜図 17＞市バス不採算路線への運行補助（経営改善促進補助金）の推移



出典：第 1 回専門部会資料

^{XV} 平成 11 年 7 月 21 日神戸市交通事業審議会「神戸市バス路線再編成の考え方に関する答申」

おわりに

主要交通インフラである市バス及び地下鉄は、地域における豊かで活力ある市民生活を支える上で非常に重要な役割を担っている。「新しい生活様式」の定着に加え、昨今の電気代や燃料代、資材費や労務単価等の高騰に伴う諸経費の増加により、交通局を取り巻く経営環境が非常に厳しい状況にあることはこれまで示してきた通りである。

今後とも、交通局が公共交通体系の一翼を担い、市民の足としての公営交通事業を維持し続けるためには、まずは直ちに運賃改定による財政収支の改善を図るとともに、安定的な公共交通を実現していくため、公共交通全体の利用者増による中長期的な経営基盤の改善を図るよう取り組みを進めていく必要がある。

先に述べた通り、市バス・地下鉄の安全・安心を確保するうえでの老朽化対策や施設の更なるバリアフリー化、組織風土改革、将来を担う人材の確保・育成、カーボンニュートラルへの対応については、実施に多額の経費を要するものが含まれるものの、今後の社会経済環境などを踏まえるならば早急に実施していくべき事項である。特に、市バス運転士の人材確保については喫緊の課題である。

また、全体のコストが上がっている中で、直ちに財政収支の改善を図るため、運送原価を賄う収入が得られない場合には、不足する運送原価を運賃に転嫁していくことが必要であり、併せて現場を含めた交通局の全職員が一丸となり、最大限の企業努力が求められるとの意見が多く委員から提案され、当審議会でも共有された。

さらに、中長期的な経営体質の改善としては、そもそも公共交通が果たしうる役割を踏まえ、神戸市全体の公共交通をどのように維持していくのかとの議論を深めていく時期にある。人口減少社会の中、今後は自動車から公共交通に転換していく戦略が必要になってくる。このような戦略は将来のまちのあり方自体に大きく影響することから市長部局による主導が求められるが、このような議論の際には、将来の更なる人口減少社会の到来に向けた行政負担のあり方や民間事業者との連携、公共交通への移行の推進など幅広い議論が必要である。

その際にはバス路線では地域コミュニティ交通への移行や赤字路線への支援のあり方など、現在も実施してきた施策の今後の方向性もあわせて議論することで、神戸市域全体における持続可能な公共交通体系が整理されていくことを期待したい。市全体の政策と密接に関わり、関係する事業者も多いことから、議論に時間を要するかもしれないが、いずれにしても、神戸市域の公共交通ネットワークの中心的存在である公営交通を維持していくことが、公共交通全体を守るという視点に立って、着実な進展を期待したい。

本審議会として、現状で考えられる経営基盤強化に向けた方向性は上記のとおりであり、神戸市交通局はこれまでも厳しい経営改善に取り組むことで、「市民の足」として公営交通の維持発展に尽力されてきたが、今後も交通局がアフターコロナや人口減少時代など社会の構造的変化にも対応しながら、まちづくりの中核として市民生活と都市活動をしっかりと支える役割を果たしていけるよう、未来を見据えた取り組みを進められることを期待したい。

参考資料-1 〈諮問書〉

交 経 第 907 号

令和5年6月26日

神戸市交通事業審議会

会長 水谷 文俊 様

神戸市長 久元 喜造

神戸市交通事業審議会に対する諮問について

執行機関の附属機関に関する条例第1条の規定に基づき、次の事項について、貴審議会のご意見を賜りたく諮問いたします。

記

1 諮問事項

神戸市交通事業（自動車事業及び高速鉄道事業）の「中長期的な経営基盤強化」に関する諮問について

2 諮問理由

新型コロナウイルス感染症の拡大による社会全体の急速な変化は、バス・地下鉄等の公共交通機関をご利用いただくお客様の大幅な減少をもたらし、以降、その経営は非常に厳しい状況が継続しています。

同感染症の感染症法上の位置づけは、令和5年5月8日には2類相当から5類感染症に変更され、ご利用者数の回復を期待しているものの、一方で「新しい生活様式」の定着等によりコロナ禍前の水準に回復することは見込みづらい状況であります。

加えて、急速な少子高齢化の進展による人口減少、老朽化する施設・設備の更新のほか、バリアフリー化や今後の技術革新等にも対応していく必要があります。

さらに、昨今の電気代や燃料代、資材費や労務単価等の高騰に伴う諸経費の増加は安定的経営に深刻な影響を及ぼしているほか、交通事業を維持していくための市バス運転士をはじめとする人材確保も大きな課題となっています。

神戸市交通局は、大正6（1917）年創設以来、戦中戦後、阪神淡路大震災等の度重なる自然災害をも乗り越え、100年以上の長きに亘り市民の皆様、そして神戸のまちとともに歩みを重ねてまいりました。

今後、交通局が公共交通体系の一翼を担い、市民の足としての公営交通事業を維持し続けるためには、中長期的視点による経営基盤の強化が求められております。

この度、こうした状況も踏まえ、一層の経営基盤強化のために今後展開すべき施策の方向性について、幅広いご見識と多角的な視点からご議論を賜り、答申をいただきたく、貴審議会に対し諮問する次第であります。

参考資料-2 〈審議経過〉

神戸市交通事業審議会 審議経過

会議	開催日	議題等
第106回交通事業審議会	令和5年6月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・「中長期的な経営基盤強化」について諮問 ・専門的見地から集中議論に向けて専門部会を設置
第1回専門部会	令和5年7月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・運行に関する事項 ・組織、人材に関する事項等
第2回専門部会	令和5年8月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者の経営状況等に関するヒアリング ・経営に関する事項等
第3回専門部会	令和5年9月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・経営に関する事項 ・「答申（専門部会案）」の方向性について
第4回専門部会	令和5年10月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・「答申（専門部会案）」のとりまとめについて
第107回交通事業審議会	令和5年10月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・「答申（専門部会案）」について
第5回専門部会	令和5年11月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・第107回交通事業審議会の審議を踏まえた「答申（案）」の最終調整
第108回交通事業審議会	令和5年11月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・「答申（案）」について審議

参考資料-3 〈神戸市交通事業審議会委員名簿〉

神戸市交通事業審議会委員名簿

(令和5年7月1日現在)

委員 (五十音順、敬称略、◎は会長)

市民委員 (7名)

大塚 隆生	神戸商工会議所 地域政策部長
小河 智裕	連合神戸地域協議会 副議長
小野 三恵	神戸市婦人団体協議会 理事
木村 繫一	神戸市商店街連合会 副会長
長沼 隆之	神戸新聞社 論説副委員長
宮田 香	神戸市ネットモニター
山原 真由美	神戸市PTA協議会 元会長

学識経験者 (7名)

井料 隆雅	東北大学大学院情報科学研究科 教授
奥谷 恭子	有限責任監査法人トーマツ パートナー
三古 展弘	神戸大学大学院経営学研究科 教授
寺田 英子	広島市立大学国際学部 教授
土井 勉	一般社団法人グローバル交流推進機構 理事長
◎水谷 文俊	神戸大学名誉教授
和田 真理子	兵庫県立大学国際商経学部 准教授

参与 (敬称略)

山下 てんせい	神戸市会議員
外海 開三	神戸市会議員
宮田 公子	神戸市会議員
松本 のり子	神戸市会議員
かじ 幸夫	神戸市会議員

幹事

山本 雄司	神戸市都市局長
城南 雅一	神戸市交通事業管理者