

伊丹市交通事業経営のあり方について

答 申 書

令和5年8月3日

伊丹市使用料手数料等審議会

伊交総第115号
令和5年6月1日

伊丹市使用料手数料等審議会
会長 毛海 千佳子 様

伊丹市長 藤原 保幸

伊丹市交通事業経営のあり方について（諮問）

伊丹市交通事業の健全な運営を図るための経営のあり方について、貴審議会の意見を求めます。

令和5年8月3日

伊丹市長 藤原 保幸 様

伊丹市使用料手数料等審議会

会長 毛海 千佳子



答 申

伊丹市使用料手数料等審議会は、令和5年6月1日付伊交総第115号において諮問のあった「伊丹市交通事業経営のあり方」について、慎重に審議を重ねた結果、次のとおり答申いたします。

目 次

1. はじめに	1
2. 交通事業のこれまでの経過と現状.....	2
3. 今後 交通事業のあり方について	3
①持続可能な事業運営に向けた経営改善について	3
②適正な受益者負担（利用者負担）のあり方について.....	5
③利用者サービスの向上について	6
4. 最後に	7

1. はじめに

伊丹市の交通事業については、交通手段の多様化等により乗客数の減少傾向が続き、厳しい経営環境に置かれるなかで、平成4年5月及び平成6年5月に伊丹市使用料手数料等審議会が設置された。当該審議会においては、交通事業を取り巻く諸情勢の変化や将来の見通し等に基づき、健全な事業運営に向けて当面取るべき方策について答申がなされ、今日まで、その答申の趣旨に沿って様々な経営改善が図られてきた。

しかし、前回の答申から30年近くが経過するなか、生産年齢人口の減少や少子高齢化の急速な進展等、交通事業を取り巻く環境は大きく変化し、とりわけ令和2年からの新型コロナウイルス感染症の世界的流行は、交通事業全体に大きな経営的打撃を与えるものであった。繰り返し発出された緊急事態宣言やまん延防止等重点措置に基づく移動制限措置は、公共交通機関の利用機会喪失へと繋がり、通勤利用者においても移動を伴わないテレワーク⁽ⁱ⁾やオンライン会議が定着する等、従来你的生活様式に変化を及ぼした。その結果、交通事業の根幹である運賃収入も大幅に減少、経営状況は急激に悪化することとなった。

令和2年度以降、コロナ収束に伴う利用者数の回復傾向が見られるものの、「コロナ禍前」までの状況には改善せず、その影響から脱却出来ない中、昨今の原油価格の高騰をはじめとした物価高騰等による経費増嵩や、脱炭素化への取組み等の社会的要請への新たな設備投資等、取組むべき事案は山積しており、今後も厳しい経営状況が続くと考えられる。

そのような厳しい状況下にあっても、市営バスは市民や利用者の移動ニーズに応え、市のまちづくり施策等との連携を図りながら事業運営を進めてきた。今後、人口減少や超高齢社会の進展等、大きな社会情勢の変化が見込まれる中、市営バスが伊丹市民に果たすべき役割は重要性を増してくると考えられ、市営バスを持続可能なものとするためには、事業の安定した経営基盤の確立が急務となっている。

本審議会では、現在の市営バスを取り巻く環境等や、これまでの答申内容等も踏まえつつ、以下の三つの視点、1. 持続可能な事業運営に向けた経営改善の方策、2. 適正な受益者負担（利用者負担）のあり方、3. 利用者サービスの向上から慎重に審議を行ってきた。その結果、次のような結論を得たので、ここに答申する。

2. 交通事業のこれまでの経過と現状

伊丹市の交通事業は、昭和24年2月に事業を開始して以来、市勢の拡大に合わせて路線を拡大し、阪急伊丹・JR伊丹の両駅を起点として市内各方面に放射線状に広がる路線網を形成してきた。現在では市の面積25キロ㎡うち約8割を占める「鉄道空白地」(ii)のほぼ全域を42路線によりカバーするように運行し、市民の日常生活を支える移動手段として重要な役割を果たしている。

平成14年2月の国における規制緩和（乗合バス需給調整規制廃止）を受け、全国の公営バス事業が次々と民営化されるなか、平成17年には外部有識者等で構成する伊丹市交通事業懇話会を設置した。同懇話会では、それまでの交通事業の取組みについての検証・評価を行うとともに、今後の事業運営のあり方等について様々な角度から審議が行われ、経営形態の抜本的な見直しも含めた答申がなされた。平成18年1月に同懇話会答申を受けて策定された「伊丹市交通事業アクションプラン」では、市営バス路線網を維持していくためには「改善型直営方式」による経営が望ましいとの方向性が示され、今日においては全国で数少ない公営バスとしてその役割を担い続けている。

これまで交通局では、現状の市営バスサービスの水準を維持・向上できるように、その時々々の社会情勢や経営状況に応じた行動計画を策定し、現行の「伊丹市交通事業経営戦略」並びに「伊丹市交通事業第4次アクションプラン」に至るまで、様々な経営改善に取り組んできた。

それら取組みの継続により、平成20年度から令和元年度までほぼ横ばいの状況ではあるもの、黒字経営（平成26年度会計制度見直し時を除く）を維持し、安定的な事業運営が図られてきた。しかしながら、令和2年からの「未曾有の災害」ともいえる新型コロナウイルス感染症の世界的流行により、経営状況は大幅に悪化し、令和2年度以降は、連続して赤字を計上する状況が続いている。

コロナ収束に呼応するように人々の感染症に向き合う意識も変化し、市営バス利用者数は回復してきているものの、社会においてテレワークやオンラインショッピング等の「新しい生活様式」の定着が進み、コロナ前とは異なる移動傾向となっていることがうかがわれ、市民の新しい移動ニーズに沿った早期の収益改善への取組みが必要な状況にあるといえる。

3. 今後の交通事業のあり方について

本審議会は、市営バスが、今後も伊丹市のまちづくりや市民生活を支える重要な交通インフラとしての役割を果たしていけるよう、以下の三つの視点から提言を示すこととする。

①持続可能な事業運営に向けた経営改善について

市営バスが市民のニーズにこたえる「安全・安心・快適」なバスサービスを提供し続けるためには、経営の効率化を進め、健全な経営基盤を確立することが不可欠である。また、経費削減等に努める一方で、バス利用者の減少傾向への歯止めとして、市民の移動ニーズに的確にこたえる新たな需要喚起策が重要である。

交通事業の根幹となる「安全・安心・快適」なサービスの提供には、安全な運行に寄与する日常的な車両整備や、ドライブレコーダーをはじめとする最新の安全装置等ハード面への投資と、高度な運転技術と高い安全意識を併せ持つバス運転者の雇用・育成のソフト面が整うことで成り立つものであり、これらは一つとして欠かすことが出来ないものである。とりわけ、労働集約型産業であるバス事業においては、安定した人材確保への取組みが必須となる。

しかしながら、国土交通省の統計によれば、平成30年度に約13.2万人いたバス運転者は、令和3年度には約11.6万人にまで減少しており、さらには、バス運転者労働時間等に関する改善基準告示⁽ⁱⁱⁱ⁾が改正され今後 施行が予定される等、バス運転者の担い手不足は深刻な問題となっている。また、それらを背景に人材確保のための給与面を含めた待遇改善の必要性が叫ばれ、今後、人件費の増嵩が見込まれる等、バス運転者を取り巻く環境の変化は、持続可能な事業運営に向けて看過することの出来ない課題となっている。

前述のとおり、「安心・安全・快適」なサービスの提供のための投資をしつつ、現状の雇用・労働環境を維持し、引き続き経費削減を図っていくためには、先ず、需要に見合った効率的な路線、運行ダイヤとすることが求められる。増嵩が見込まれる人件費や燃

料費の高騰をはじめとする物価高騰に対応していくためには、当然ながらそれに見合う適正な運賃設定とすることも必要であると考えます。

他方、キャッシュレス化や「いたみバスナビ」の利用促進、新たな利用者層の獲得に繋がる企画乗車券の発売、集客向上に繋がる交通ネットワークの構築等、市営バス利用者の利便性向上や新たな需要を喚起するような取組みを進め、利用者の確保・増加を図る努力に加え、乗車料以外の収益の確保にも積極的に取組むべきである。現在、交通局においては車内広告をはじめ、フルカラーの車体広告、いわゆる「ラッピングバス」やステッカー等、様々な広告媒体を活用した広告料収入の確保に努めているが、動画メディアやSNS等の新たな広告媒体活用の可能性も検討し、更なる増収に努めていただきたい。

また、保有資産の有効活用や、市営バス関連グッズ・車載機器等の不用物品の販売による収益の確保に引き続き取組むことはもとより、魅力あるイベント企画を通じて話題性を提供することで収益の確保に繋がられないか等、これまでになかった視点からアプローチを試みる姿勢も必要と考える。

交通局では、これまで人件費の抑制や必要経費の見直し等により事業経費の削減に努めてきたが、一方で、限られた事業範囲での経営努力には限界がある。市民のニーズにこたえる「安全・安心・快適」な市営バスサービスを維持していくためには、事業者である交通局の経営努力だけではなく、市民や地域の「市営バスを支え、守る意識の醸成」も必要である。そのためには、「市民があとどのくらい市バスを利用すれば路線を維持できるのか」や、「路線ごとの収支状況」等の情報を広報紙やホームページを通じて、積極的に市民に向けて発信し続けることが肝要である。それら意識の醸成は、市営バス事業の経営改善、ひいては高品質で利便性の高い市営バスサービスの提供という形で市民に還元されることとなるであろう。

また、これまで設置者である伊丹市は、福祉・交通・まちづくり等の施策において必要となる経費として、市営バス路線維持補助金をはじめ、適時適切な負担・支援を行ってきた。交通事業の経営改善を進めるうえで、今後もこれらの適切な負担・支援の継続が必要不可欠であることを申し添えておく。

②適正な受益者負担（利用者負担）のあり方について

乗合バスの運賃認可にあたっては、事業経営に必要な経費に適正な利潤を加えた総括原価を求め、総収入がそれと等しくなるように運賃水準を決定する「総括原価方式」が採用されている。この「総括原価方式」のもと、現状のサービス水準を維持させるためには、コストに見合った料金設定とすることは自然なことであるといえる。

コロナ禍以降、収益が大幅に減少する中においても、原油価格高騰をはじめとする必要経費の増嵩等への対応や、サービス水準維持に必要な人材の確保、車両の管理・更新、バス停施設等の維持・管理、あるいは、新たなサービス提供に係る設備投資等には財源が必要であり、事業規模や利用者負担等の抜本的な見直しをせず、事業者の経営努力だけでそれらを捻出するには限界がある。

本審議会では、以下の三点、①これまで交通局が経営改善に向けた取組みを継続的に行ってきていること、②平成7年6月以降28年間、消費税率改定に伴うものを除けば料金改定を実施していないこと、③他の複数のバス事業者が先行して運賃値上げを実施・予定していることを考慮し、収支改善には料金改定を実施し、受益者に相応の負担を求めることもやむを得ないとの結論に達した。

なお、本審議会に示された収支見通しによれば、料金改定後も厳しい収支状況が続くことが示されている。料金改定実施後も、先にも述べたような乗客の維持・獲得に必要な施策にも積極的に取り組む等、更なる経営改善が求められることは言うまでもない。

また、市営バス利用者の年代・移動目的・個別事情は多様であり、運賃の設定にあたっては全利用者に一律な負担を求めるのではなく、例えば、子育て世代の負担を軽減するために通学定期券については負担増を最小限にとどめる等、福祉的観点や社会的ニーズに配慮したメリハリのある料金改定となることを要望する。さらに料金の改定は、市民・利用者等に対し一定の周知期間を設けたうえで行われるよう申し添えておく。

最後に、受益者負担の公平性の観点から、運賃収入の約3割を占める特別乗車証負担金等について触れておく。特別乗車証の交付制度は、福祉のまちづくりを推進する主要施策の一つとして、高齢者や障がい者への外出支援による社会参加を目的として無料乗車券を交付する制度で、市からの負担金の繰り入れにより実施されている。

今回、交通局から示された資料によれば、特別乗車証の交付枚数は年々増加している一方で、負担金は年間5億9千7百万円の定額で据え置かれている。同制度を市の福祉政策的観点による交付対象者への乗車料金割引制度と捉えれば、その補てんとなる負担金に上限が定められていることについて議論となるのは必然である。しかしながら、制度導入時から同制度交付対象者の乗車回数に連動した負担の仕組みではなかったことや、交付対象者の市営バス利用の増嵩に対して大きな経費が発生していないことを勘案すると、市の施策の一翼を担う交通局として定額負担金のなかで市と連携して制度を維持していることには一定の合理性があると考えられる。

今回、本審議会としては、公平な受益者負担の側面から見たときに、前段に述べたような理由から、現状としては同制度について市から適正な負担がなされており、制度恩恵を受けない乗客に対して負担を強いるものではないとの認識に立って、料金改定の要否を判断したということを示し添えておく。

今後、高齢化の進捗等により特別乗車証交付枚数が更に増加していくことが見込まれるなか、利用者間の負担の公平性や施策効果の検証の必要性は、より一層高まるものと思われる。そのためには、いたみバスナビ等の現在ある仕組みを活用し、可能な限りの利用実態把握に努めるとともに、当該制度や市営バス路線維持補助金について、適切な負担となっているのか、定期的に検証されることを望む。

③利用者サービスの向上について

これまで市営バスが伊丹市内の都市活動や市民生活を支える交通インフラの一つとして重要な役割を果たしてきたこと、そしてこれからもその役割を担い、市民のモビリティの確保や、更なる生活の質向上に向けた社会資源としての役割が期待されていることは紛れもない事実である。

しかし、市民・利用者にとって重要なことは、市内のバスサービスを誰が供給しているかではなく、質の高いサービスが信頼できる事業者によって効率的に供給されているかどうかである。市営バスサービスを担う全職員が、交通事業はサービス業であることを常に認識し、真に「市民に愛される市営バス」となること、そして「安全・安心・快適で質の高いサービス」を提供することが、乗客数の確保につながり、結果として交通

事業の経営健全化の基本となることを銘記しておかなければならない。その上で、料金改定による受益者負担増に見合う最大の価値を市民・利用者に還元できるように以下のような取組みを提案する。

【利用者ニーズや社会情勢の変化への速やかな対応】

今後、市内においても少子高齢化が進み、生産年齢人口が減少していくことを考えると、これまで通勤で市営バスを利用していた方々が、時間の経過とともに生活パターンを変化させ、これに合わせて目的地が商業施設や病院等のより生活に密接した場所へと変化していくことも想定される。市内の人口動態および土地利用等から地域特性を読み取るとともに、「いたみバスナビ」の利用データを活用しながら、各地域を走る運行路線の長期的トレンドや、コロナ禍後における生活様式の変化に合わせて路線の再編成を検討する必要がある。

また、市内の観光資源を活かした取組みや乗継割引の拡充、妊産婦・子育て世帯を対象とした支援制度を検討する等して、潜在的需要の掘り起こしを図り、利用者へのサービス向上に努めて頂きたい。

【新技術の積極的な導入】

将来的な乗客数の維持・増加を図るためにも、MaaS（マース、「Mobility as a Service」略）^(iv)やBRT（ビーアールティー、「Bus Rapid Transit」略）^(v)、電気バス、自動運転、AI等新技術の積極的な導入が必要となるであろう。とりわけ、伊丹市のようにコンパクトな市域にバス路線が張り巡らされ、多様な交通モード^(vi)間のシームレスな移動が可能な環境は、MaaSへの発展が期待される。このような地域特性を活かした交通ネットワークの最適化を進め、来街者も含めた新たな利用者獲得への提案を期待したい。

4. 最後に

本審議会では、コロナ禍後の社会情勢や利用者意識の変化等を勘案しつつ、市営バスが将来にわたって存続・発展していくための経営のあり方について、その礎となる提言を行うことを目指して議論を進めた。そして、本答申では交通事業者及び市の施策にお

ける適切な負担のあり方も含め、今後求められる利用者サービスや取組みについて一定の方向性を示したところである。

交通事業に関わるすべての部門におかれては、まず本答申の趣旨に沿って、事業の効率化に取組み、伊丹市のまちづくりと一体となった市営バスサービスの維持に努められることを望む。

経済社会情勢が絶えず変化する近年の状況下、バス事業を存続・運営していくためには、様々なコストが必要であり、総括原価方式の運賃設定では、永続的に同じ運賃水準を維持することは困難である。今回の審議の中で、複数の委員より「事業者である交通局や設置者である市がコスト意識を持つことは当然のことだが、市営バスを利用する市民側にもコスト意識を持ってもらうことが大事だ」という意見があった。現状と同等の市営バスサービス水準を維持するためには、また、魅力的な市営バスサービスの提供のためには、それに見合った費用が必要であるという適切なコスト意識が市民の中にも醸成され、「みんなで市営バスを守り育てていく」という機運が高まることを期待したい。

【注釈】

- (i)テレワークとは、勤労形態の一種で、情報通信技術を活用し時間や場所の制約を受けずに、柔軟に働く形態をいう。
- (ii)鉄道空白地とは、鉄道の駅から半径500mを徒歩圏（鉄道勢圏）と設定し、それから離れた地域をいう。（伊丹市総合交通計画より）
- (iii)改善基準告示とは、「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」（厚生労働大臣告示）のことを言い、自動車運転者の長時間労働を防ぐことは、労働者自身の健康確保のみならず、国民の安全確保の観点からも重要であることから、トラック、バス、ハイヤー・タクシー等の自動車運転者について、労働時間等の労働条件の向上を図るため拘束時間の上限、休息期間について基準等が設けられている。
- (iv)Mobility as a Service（モビリティ・アズ・ア・サービス、MaaS〈マース〉）とは、公共交通を含めた、自家用車以外の全ての交通手段による移動を1つのサービスとして捉え、シームレスにつなぐ移動の概念、またそれを目的としたサービスのこと。
- (v)バス・ラピッド・トランジット（BRT）は「専用走行空間の確保を基本とした、速達性、定時性、輸送能力に優れた、バス車両をベースとした高速運行の公共交通システム」のこと。
- (vi)バスやタクシー、鉄軌道等の移動手段のこと。

伊丹市使用料手数料等審議会 委員名簿（敬称略）

区分	氏名	所属・役職名等	小委員会
学識経験者	◎ <small>けうみ ちかこ</small> 毛海 千佳子	近畿大学経営学部 准教授	◎
	<small>しんやしき しょういち</small> 新屋敷 昭一	(社)兵庫県バス協会 専務理事	○
	○ <small>わだ まりこ</small> 和田 真理子	兵庫県立大学国際商経学部 准教授	○
各種団体等	<small>いとう ただのり</small> 伊藤 忠徳	市民公募	
	<small>いまやま あさえ</small> 今山 朝枝	市民公募	
	<small>おおにし ゆきみ</small> 大西 行美	伊丹消費者協会 会長	
	<small>くろせ なおと</small> 黒瀬 尚人	伊丹商工会議所 事務局長	
	<small>ふじわら まさひと</small> 藤原 正人	伊丹市PTA連合会 会長	

(注1) 氏名欄の◎は会長、○は副会長。

(注2) 小委員会欄の◎は委員長、○は委員。

《伊丹市使用料手数料等審議会開催経過》

会議	開催日	議題等
第1回全体会	6月1日 (木)	1. 議事録署名委員の指名 2. 伊丹市使用料手数料等審議会傍聴要領（案）と会議の公開について 3. 交通事業の現状について 4. 審議会の諮問内容について 5. 小委員会の設置について
(第1回小委員会)	6月23日 (金)	1. 前回議事録確認 2. 審議（答申案の作成） 3. その他
(第2回小委員会)	6月29日 (木)	1. 前回議事録確認 2. 審議（答申案の作成） 3. その他
第2回全体会	7月13日 (木)	1. 小委員会議事録等の報告 2. 答申案報告 3. 審議 4. その他
第3回全体会	8月3日 (木)	1. 前回議事録確認 2. 答申案報告 3. 審議 4. 答申 5. その他 6. 閉会