

答 申 書 (素 案)

市営バスにおける事業経営のあり方について

令和 年 月 日

高槻市自動車運送事業審議会

目 次

はじめに	3
1 章 市営バスを取り巻く社会環境の変化	4
1－1．高槻市の社会環境	4
(1) 土地利用と人口	4
(2) 交通実態	4
1－2．バス事業を取り巻く現状	5
(1) 経営環境	5
(2) 労働環境悪化による運転士不足	5
(3) 運賃改定の動き	6
2 章 市のまちづくりにおける市営バスの役割について	7
2－1．まちづくりと連携したバスサービスのあり方	7
2－2．市の上位・関連計画	7
(1) 高槻市総合戦略プランでの位置付け	7
(2) 高槻市都市計画マスタープランでの位置付け	7
(3) 高槻市総合交通戦略での位置付け	8
3 章 市営バス事業の現状と課題	9
3－1．乗客数の推移	9
3－2．事業全体の収支状況	9
3－3．路線別の収支状況	9
3－4．運転士の労働環境	10
4 章 公共負担のあり方について	11
4－1．市営バス事業に対する公共負担の現況	11
4－2．制度の概要	11
(1) 高齢者無料乗車制度	11
(2) 生活交通路線維持事業補助制度	11
4－3．制度見直しの方向性	12
(1) 高齢者無料乗車制度	12
(2) 生活交通路線維持事業補助制度	12
5 章 今後の事業経営のあり方について	13
5－1．次期経営戦略における基本方針（案）	13
5－2．経営基盤の強化に向けて取り組むべき重点施策の方向性	13
(1) 人材確保	14
(2) 将来の顧客確保	14

(3) 収入増加・コスト縮減	-----	1 5
(4) 先進的な技術等の導入	-----	1 5
5－3. 不採算路線の見直しと新たな需要に伴う路線再編	-----	1 6
(1) 山間3路線	-----	1 7
(2) 南部方面路線	-----	1 8
(3) 南西部方面路線	-----	1 8
(4) 東部方面路線	-----	1 8
5－4. 新たな需要創造への取組	-----	1 9
5－5. 今後の市営バス事業経営について	-----	2 0
おわりに	-----	2 1

はじめに

高槻市営バスは、昭和 29 年 2 月の事業開始以来、高槻市の発展と共に、市民生活に欠かせない生活基盤の一つとして、60 有余年の歴史を重ねてきた。その間、市の姿は牧歌的な田園都市から、全国的にもまれに見る人口急増期を経て、大阪府内有数の中核市へと大きく変化した。市営バス事業も市の成長に歩調を合わせて路線網を拡充し、現在に至っている。

しかしながら、市の人口急増期の中心となった団塊の世代は 70 代に手が届き、少子化・高齢化が大きく加速している。市営バス旅客の構成も、通勤・通学旅客が減少傾向になると同時に、日中の高齢者が増加するなど、更なる変化を迫られつつある。また、バス利用者の減少や運転士不足など、市営バス事業を取り巻く環境は、大変厳しい状況が見込まれている。

このような中、今後も市の生活交通としての役割を途切れることなく果たすため、市長からどのような事業経営を進めるべきかについて諮問を受け、国が求める 10 か年の経営計画期間とその先に続く未来を見通すために、慎重に審議を重ねてきた。

その結果、市営バス事業の現状と課題について整理するとともに、今後の社会環境の変化等を見据えた事業経営のあり方について、各委員からの様々な意見を踏まえ、十分な審議を行い取りまとめたので、ここに答申する。

1 章 市営バスを取り巻く社会環境の変化

1－1．高槻市の社会環境

(1) 土地利用と人口

①土地利用

本市の土地利用状況については、北部は森林、中央部は鉄道駅を中心に商業地とその外縁に住宅地、南部には工業地や農地等が広がっている。105.29 ヘクタールの全市域のうち山林が48%と最も多く、次いで住宅地が23%、水田や畑などの農地が8%となっている。この比率は近年もほぼ変化がない。

②人口

人口については、高度成長期の10年間で約20万人の人口急増を経験しているが、その後は約35万人前後で横ばいの状況が続いてきた。しかし近年は全国的な傾向と同様に人口減少の状況にあり、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計では、平成27年から令和27年の30年間で約80%程度に減少し、29万人を切るものと予測されている。令和7年にかけての10年間は市域南部での人口減少が顕著であるが、令和27年頃にはそのエリアが拡大し、人口集積が多い地域のほぼ全域で人口減少が顕著となる。

65歳以上の人口比率を示す高齢化率については、高度成長期の人口急増を経験していることから近隣他市よりも高齢化が進んでおり、平成27年時点で28%となっているが、30年後の令和27年には38%に上昇するものと予測されている。特に75歳以上の人口比率を示す後期高齢化率については、平成27年の13%に対して30年後の令和27年には22%へと大幅に上昇する見込みとなっている。

(2) 交通実態

①鉄道

本市の鉄道は、JR東海道本線及び阪急京都本線が東西方向に市の中心部を横断しており、市内にはJRが2駅・阪急が3駅を設置している。市営バスはJRと阪急の各駅を結節点として市内各方面に路線網を展開しているが、鉄道各駅の乗降客数については、JR高槻駅では昭和の末期から平成7年に掛けて増加したあと横ばい、その他の市内各駅についても横ばいの傾向となっている。

②バス

本市のバスは、市営バスが鉄道駅から市内各地域への放射状ネットワークを、京阪バスがJR高槻駅・阪急高槻市駅と京阪枚方市駅間及び京阪枚方市駅から本市の番田・唐崎地区や玉川橋団地を経てJR茨木駅間、阪急バスがJR摂津富田駅とJR茨木駅間及び柱本団地とJR千里丘駅・阪急茨木市駅間を結ぶ地域間ネットワークを形成し、高速バスが名神高速道路の高槻バス停から全国を結んでいる。

市営バスネットワークによる人口カバー率は、バス停を中心に半径 300m をバス勢圏とした場合、総人口のおよそ 8 割となっており、この人口カバー率は全国有数の高さとなっている。

③自動車

本市の幹線道路交通量は、名神高速道路・国道 171 号・国道 170 号・府道大阪高槻京都線などで多く、特に、国道 171 号の主要交差点（大畑町、市役所前、八丁畷など）では、慢性的な交通渋滞が発生していることから、国の主要渋滞箇所指定されており、市営バスの定時運行が阻害される要因となっている。

本市の骨格を形成する都市計画道路の整備率は約 48%（平成 28 年 3 月時点）で、北摂 7 市（高槻・茨木・箕面・池田・豊中・吹田・摂津）において最低水準である。多くの都市計画道路が整備されれば、市営バスの路線やダイヤにも大きく影響があると考えられるが、費用面等により整備の促進は難しい状況にある。

大阪府全体の自動車運転免許保有率は上昇傾向にあるが、高槻市の免許保有人数は微減で、免許保有率はほぼ横ばいで推移している。高槻市の免許返納件数は年間約 1,500 件程度で、免許返納率は北摂 7 市において最も高い水準となっている。大阪府全体でも 5 位であるが、市営バスの存在がこのような傾向の一因と考えられる。

1－2．バス事業を取り巻く現状

(1) 経営環境

乗合バス事業者の経営環境は全国的に厳しく、平成 28 年度時点で約 64% の乗合バス事業者が赤字となっている。また、最近 10 年間で約 14,000 km の路線が廃止されており、今後の人口減少傾向の中で、経営環境はさらに厳しさが増すことが予測される。

(2) 労働環境悪化による運転士不足

バス事業の収支悪化に伴い、人件費は民営・公営共に下降傾向にある。特に民営バス事業者の所得は全産業の平均値を下回っている。一方、労働時間は全産業に比べて約 2 割長くなっており、労働環境は厳しい業界と言える。

バス運転士の離職率も高く、入社 4 年で半数近くが離職する状況にある。また、運転士の平均年齢は約 50 歳と高齢化が進んでおり、トラックや自動車整備などを含めた自動車運送事業の労働者全体と比較しても最も高い水準にある。

これらの結果、約 8 割のバス事業者が運転士不足に陥るという深刻な状況となっており、そのうち 5 社に 1 社では路線バスの「減便」や「路線の廃止」などを検討している状況にある。実際に京都のバス事業者では、運転士不足を理由に従来のダイヤを維持できなくなり、山間部を除くほぼ全路線で減便に踏み切っているという事例も発生している。

(3) 運賃改定の動き

前述のバス事業の経営環境や運転士の労働環境悪化等を踏まえ、近隣のバス事業者でも運賃改定、いわゆる値上げの動きも見られる状況にある。

平成 31 年 3 月には京阪バスの京都府八幡市や京田辺市の路線で、令和元年 5 月には阪急バスの京都地区（長岡京市域、向日市域、大山崎町域、京都市域）で、運賃改定が行われている。

2章 市のまちづくりにおける市営バスの役割について

2-1. まちづくりと連携したバスサービスのあり方

交通部は、行政主体の市の一部局でありかつ、自立経営の徹底による独立採算を原則とするバス事業者としての二面性を有している。そのため、公共性と経済性の両立が使命となるが、ややもすると経済性が軽視される場合も想定される。

しかし、第2章で述べたバス事業を取り巻く状況や、市営バスにおける将来的な収支均衡の実現を踏まえると、経済性に最大限配慮した上で、市のまちづくりの視点を十分に持ちながら連携に取り組むべきである。

今後、高槻市域では、新名神高速道路高槻インターチェンジ周辺でのまちづくり、令和3年に全面開園する安満遺跡公園の整備、枚方市等との連携強化が期待される淀川渡河橋の整備、檜尾川以東での鉄道新駅設置構想など、市民にとっても市営バスにとっても非常に影響が大きいプロジェクトが予定されている。

このような中、市営バスとしては、バス利用者の需要創出の機会を見定めた上で、市のまちづくりとの連携強化を検討することが必要である。

2-2. 市の上位・関連計画

(1) 高槻市総合戦略プラン（第5次高槻市総合計画・基本計画28）での位置付け

市の基本計画である高槻市総合戦略プランでは、6つの将来都市像を定めている。その将来像を実現するための基本計画においては、公共交通に関する施策【都市機能の充実：市営バス】として4施策が掲げられている。

施策①：安全・安心・快適かつ効率的なバスサービスの供給

施策②：経営基盤の強化

施策③：まちづくりと連携したバスサービス

施策④：乗客のニーズ把握に基づく魅力的なサービスの供給と乗客の確保

(2) 高槻市都市計画マスタープランでの位置付け

高槻市都市計画マスタープランでは、都市づくりの基本理念を定め、都市づくりの目標と今後の都市づくりの方向性を示している。

都市づくりの方向性の中では公共交通に関するものとして、道路・交通体系等の方針を定めており、特にバスに関して2つの取組を掲げている。

取組①：車両や停留所施設のバリアフリー化や快適性の向上に努めます。

取組②：需要の掘り起こしを踏まえ、市民の移動手段の確保を目的とした誰でも利用しやすいネットワークについて検討します。

(3) 高槻市総合交通戦略での位置付け

高槻市総合交通戦略では、都市計画マスタープランに示されている都市づくりの基本理念「住みたい・住み続けたい・訪れたい都市まちたかつき」を実現するため、交通まちづくりに関する基本理念と3つの基本方針を定め、10項目からなる交通施策の方向性を定めている。この交通施策の方向性において中核をなす交通手段が市営バスであり、バリアフリー化の推進、環境負荷の低減、バス関連情報の高度化、公共交通利用意識の向上など、様々な施策が位置付けられている。

3章 市営バス事業の現状と課題

3-1. 乗客数の推移

市営バスの輸送人員は昭和 50 年度にピークとなり、その後は、モータリゼーションや高齢化の進行に伴い減少し、平成 29 年度にはピーク時のおよそ 6 割となっている。平成 14 年以降、ほぼ横ばいで推移しているが、現金・定期券などの利用者が減少する一方、無料乗車証の比率が高まっており、平成 27 年度の調査結果では、約 3 割が無料乗車証となっている。平成 30 年度に無料乗車証の I C カード化を行ったが、比率は全ての I C カード利用者の 4 割近くに達しており、今後も増加が見込まれる。

時間帯別利用者数を見ると、朝夕のラッシュ時間帯の利用が年々減少している一方、昼間の利用が増加傾向にあり、通勤・通学需要から通院・買物などの自由目的需要へと質的变化が生じているものと考えられる。

人の移動については、交通手段別で高槻市は北摂 7 市や大阪府平均と比較した場合バスの割合が高く、市民にとって身近な交通手段であるということが言える。

3-2. 事業全体の収支状況

近年、収入はほぼ横ばいであるが、費用は職員の年齢構成の変化等により人件費が増加傾向にある。収支は、平成 9 年度から平成 29 年度まで経常損益（※営業損益に、営業外収益・費用などの企業の『本業以外の財務活動による収益と費用』も含めた損益）は黒字で推移してきた。但し、黒字額は減少しており、平成 30 年度においては自然災害による影響もあり赤字決算となった。また営業損益（営業収益－営業費用）は赤字で推移し、本業であるバス事業での赤字額が増加している。

平成 29 年度の収入については、約 9 割は運輸収益（路線＋貸切）が占めているが、そのうちの 2 割は高齢者・障がい者の福祉乗車証（無料乗車証）による利用として、市の一般会計からの繰入れとなっている。また、営業外収益は収入の 9 % であるが、そのほとんどが他会計補助金（一般会計からの繰入金、主に生活交通路線維持事業）となっている。

平成 29 年度の支出については、人件費が 73 % を占めており、バス事業が労働集約型産業であることを表している。

3-3. 路線別の収支状況

山間部 3 路線、平坦部 21 路線の計 24 路線のうち、運行収益が運行費用を上回る路線は、北部丘陵地を運行する「阿武山・塚原線」、「日吉台線」、「芝谷線」、「原・上の口線」の 4 路線のみとなっている。

その他の路線は全て赤字を計上しており、赤字額が大きい路線は、「田能線（杉生・中畑・二料）」（約 7,590 万円）、「柱本・三島江線」（約 7,570 万円）、「萩谷線」（約 7,260 万円）などとなっており、黒字の 4 路線で他の赤字をカバーする構造となっている。

近年は路線の休廃止がなかったが、平成 31 年 4 月から新たに富田芝生線を開設するのに合わせて、運行エリアが重なり、市営バス全路線の中で最も営業係数が悪化していた昭和台線を平成 31 年 3 月限りで休止した。

3－4．運転士の労働環境

バス業界全般として給与面及び労働時間共に全産業の平均値よりも厳しい状況にある中で、高槻市営バスの平成 27 年時点における年額の平均給与は 594 万円であり、全公営バス事業者の平均値である 665 万円は下回るものの、全国バス事業者平均の 455 万円よりは良い状況であり、全産業の平均値である 548 万円に近い水準となっている。

労働時間については、高槻市営バスの平均値が月 188 時間であり、これも全国バス事業者の平均値である月 210 時間を下回り、全産業の平均労働時間である月 177 時間に近いと言える。

バス運転士の入社 4 年での離職率は、全国平均では約半数となっていたが、高槻市営バスの場合は 13.3%に留まっている。運転士の平均年齢については、全国平均が約 50 歳であるが、高槻市営バスは 49.5 歳であり、ほぼ全国平均と同じ状況にある。

運転士の人数については今のところ減便を検討するほどには差し迫ってはいないが、不足気味の状況にあり、バス事業者全体で運転士不足や高齢化が進む中、退職者の補充がスムーズに行えなければ、将来的には減便や路線の廃止を迫られる可能性がある。

4章 公共負担のあり方について

4-1. 市営バス事業に対する公共負担の現況

市営バス事業に係る市の一般会計からの支出は、市の福祉施策として創設された高齢者及び障がい者等のための無料乗車制度に対する運賃相当額としての補助と、市民の移動手段確保のため、廃止することができない路線を維持するための生活交通路線維持事業に伴う補助などを主な内容としている。無料乗車制度について、ODデータ（※ＩＣカード利用者によるバスの乗降データ）に基づく利用状況によると、障がい者の無料乗車制度には大きな乖離が見られないことから、ここでは、高齢者の無料乗車制度に焦点を絞って提言する。

4-2. 制度の概要

(1) 高齢者無料乗車制度

同制度創設の目的は、高齢者の社会参加の促進と移動支援であり、平成30年度時点で、同様の制度を導入されている公営バス事業者は多いものの、高槻市のように所得制限等がなく、一律無料化という制度を導入されているのは、近隣の伊丹市のみとなっている。また、公営バス事業を有していない自治体では、そもそも同制度が存在しない場合も多く、高齢者は自己負担で公共交通を利用されていることになる。

高槻市においては、昭和47年の創設から現在に至るまで、基本的には70歳以上の市民全員が市営バス全線を無料で利用できる制度となっている。この利用に係る運賃相当額としては、平成8年9月末日の70歳以上人口をベースに算定された6億円で固定されており、高齢化が進行する中、利用実態に合わないことが問題視されてきたが、紙券での運用であったため実数を把握することができずに現在に至っている。

しかし今般、平成30年度に導入された無料乗車証のＩＣカード化によってその実数が把握され、本審議会でも示されたように、年間約600万回、1乗車220円相当の運賃換算で約13億円の利用があるということが明らかとなった。

(2) 生活交通路線維持事業補助制度

同制度は、市域外縁部等の地域において、市営バスが生活に欠かせない移動手段となっていることを踏まえ、昭和53年に創設されたものであり、北部山間3路線【田能線（杉生・中畑・二料）、萩谷線、川久保線】に加えて、運行損失額が大きい路線を対象に、年間損失額の75%を市の一般会計から補助金として自動車運送事業会計に繰り入れて、いわゆる赤字路線を維持するというものである。

同補助金については、近年、約2億円前後で推移しており、その25%である約5千万円を市営バスが負担していることとなっている。また、ＩＣカード化によって得られたODデータを見ると、山間3路線や柱本・三島江線等においては、駅から一定区間までの利用に比べて、その区間を越えると極端に利用が少なくなるという分析結果が示された。

4－3．制度見直しの方向性

(1) 高齢者無料乗車制度

高槻市の今後の将来推計人口を見ると、約 10 年後の令和 22 年（2030 年）には総人口が 33 万人を割り、更にその 15 年後の令和 37 年（2045 年）には 29 万人を割ると予測されている。総人口の年齢構成については少子高齢化が更に進展し、令和 22 年には 65 歳以上の高齢化率が 32%、75 歳以上の後期高齢化率が 21%となり、令和 37 年には 65 歳以上の高齢化率が 38%、75 歳以上の後期高齢化率が 22%になると予測されている。

このような中、市営バスの将来収支予測を見ると、現行制度のままでは、本業であるバス事業での営業損益は赤字基調で推移すると予測されており、同制度の見直しすなわち、利用実態に応じた適正な運賃収入の確保は、市営バス事業全体の将来に渡る健全化や収支均衡を実現する上で、非常に重要な要素となる。

したがって、市営バスが公共交通事業者でありかつ、独立採算を旨とする公営企業であるという立場を踏まえると、一定、市の福祉政策に協力する必要があるが、市営バス事業の存続という大原則を踏まえ、ODデータに基づく利用実態に応じた運賃換算分の相応負担が望まれる。

(2) 生活交通路線維持事業補助制度

市営バス事業は、数少ない黒字路線（平成 30 年度末時点で 4 路線）で全体の収支を補う形で全 24 路線を運行していることは第 2 章で述べたが、今後の沿線人口や将来収支予測等を踏まえると、新たな路線の開設やダイヤの増設は困難な状況にある。このような中、市の一般会計から一定の条件を満たす赤字路線に対して、運行損失額の 75%を繰り入れる同補助制度によって現行の路線及びダイヤを維持しているが、今回示されたODデータに基づく利用実態を分析すると、現状の路線バスによる移動手段の確保が必ずしも住民のニーズと合っていない可能性がある。また、北部丘陵地等では、自宅からバス停までの移動が困難となる、いわゆるラストワンマイルの課題も顕在化するなど、地域住民の公共交通に対するニーズも多様化しかつ、交通分野の技術革新により、路線バスに代わる代替の移動手段を選択できる状況にもある。

したがって、第 5 章で後述する「路線毎の今後の見直しの方向性（案）」に基づく検討を進めるとともに、地域ぐるみで市営バスの利用増加に取り組むスキームの構築や、やむを得ず路線の廃止や減便を検討する場合でも、ODデータに基づく利用実態を予告し、一定の猶予期間中に改善されない場合に実施に至るなど、公平かつ丁寧な対応の検討が適切と考えられる。

5章 今後の事業経営のあり方について

これまで、高槻市営バスを取り巻く社会環境の変化などの外的要因や高槻市営バスの経営状況等を検証した。

今後、更なる少子高齢化の進行による人口構成の変化に伴い、通勤・通学などのバス定期旅客の減少による運賃の減収傾向は加速することが予測される。加えて、大型二種免許取得者も減少する中、バス運転士志望者の減少や離職などのリスクも高く、バス事業の継続的な運営がこれまで以上に困難になり、現行の路線網の維持も簡単ではないことがわかった。

また、今後の厳しい税収見通しの中、山間部をはじめとする生活交通維持路線補助事業や無料乗車制度など、市の一般財源により福祉施策として取り組まれている事業についても、現状のまま続けていくことが難しくなっている。

市及び市営バスともに厳しい財政見通しではあるが、市が進める「みらい創生」、すなわち持続可能で未来志向の魅力あるまちづくりを実現するには、市民の生活交通としての責務を将来も途切れることなく果たし、市民が健康で生き活きと暮らすことができるようにする必要がある。つまり、安全・安心・快適かつ効率的なバスサービスを提供するため、更なる経営基盤の強化と人材の育成に取り組むこと、市営バス事業を取り巻く課題を克服し安定化を図ることにより、市と市営バスの持続的な成長「誰もが住みやすいと思える高槻市」を目指すことを検討することが必要となる。

また、市営バスとしても適正な収入により財源を確保し、潜在的な顧客の掘り起こしや需要の創造にも挑戦するなど、「住みやすいまち」、「訪れたいまち」としての魅力・評価を高めることにも、未来志向で取り組むことが望まれる。

5－1．次期経営戦略における基本方針（案）

前述の目標達成に向けて課題を克服し、明日も走る高槻市営バスを実現するため、次期経営戦略策定における「4つの基本方針」を以下のとおり提言する。

- (1)安全・安心・快適な運行サービスの提供
- (2)お客様のニーズを踏まえたサービスの向上
- (3)まちづくりと連携したサービスの提供
- (4)経営基盤の強化

(1)、(2)、(3)の項目について、「信頼と利便性が向上し、利用者増・運賃収入増につながる」という意味で、経営基盤を強化する、すなわち、いずれも広義では「経営基盤の強化」と定義することができる。

5－2．経営基盤の強化に向けて取り組むべき重点施策の方向性

これら4つの基本方針に従って、経営基盤の強化を念頭に置いて、具体的に取り組むべき施策やサービスを、以下のとおり提言する。

(1) 人材確保

熟練運転士の不足を経験の少ない運転士で補わなければならないが、お客様の生命を預かる業務であり、応募者にとっては心理面でも待遇面でもハードルが高い。それらの不安を少しでも払拭し、お客様が安全・安心・快適にご乗車いただけるようにするという課題を解決するため、教習面や人事面での充実を図る必要がある。

また、女性運転士の採用に向けた取組として、勤務時間や休暇制度等の調整、女性向け設備の充実や動きやすい制服の導入など、女性が働きやすい環境整備を検討することが必要である。若年層の運転士の確保では、大型二種免許取得支援制度や高等学校・大学等への運転士募集ポスターの掲出など、PR活動を積極的に行うことが必要となる。

採用後の教習体制については、近隣のバス事業者では「安全運転訓練車」による体験型教習やDVDによる視聴覚教材を用いた教習など、より理解しやすく効果的な教育に取り組んでいる。高槻市営バスにおいても応募者の実務経験が不足している状況に対応することを検討することが必要であるが、設備を全て導入するのは事業規模的に困難な面もある。一方、高槻市内のバス路線網は、市営バスの路線網が大半を占めており、観光スポットなどソフト面での教習については、観光関係の部署など交通部以外の部署も一緒にオール高槻市として情報提供を担える部分がある。

お客様の安全面や接客面の向上については、全バス事業者共通の課題である。そこで、高槻市内に乗り入れるバス事業者がそれぞれの強みを生かして合同で研修を行うことで、バス事業者全体の安全性向上やホスピタリティアップに取り組むことなどを検討することが適当である。

(2) 将来の顧客確保

高槻市営バスの潜在的な顧客の掘り起こしや将来需要の創造に取り組むため、これまで、夏休み期間に合わせて「市バスでぶらりキャンペーン」を展開し、大人1人につき同伴の小学生5人まで無料とする取組を実施してきた。

この企画については、家族での利用を念頭におき、小学生にバス乗車の習慣付けを行うモビリティ・マネジメント的な要素を意図しているが、大人運賃となる中学生については対応できる企画がない。高校進学の際にはバスの優良顧客となる可能性を秘めているが、自転車での行動半径が広がることを考えると何らかの対策が必要と考えられる。

なお、モビリティ・マネジメント（以下、MMという）とは、当該の地域や都市全体を「過度に自動車に頼る状態」から「公共交通や徒歩などを含めた多様な交通手段を適度に利用する状態」へと少しずつ変えていく一連の取組を意味し、狭義のMMとして、交通部職員の手作りによる取組が行われている。子育て世代には「ベビーカー乗車体験教室」、小・中学生には「車庫見学」や「職場体験」、市の他の部署が行うイベントとのタイアップでは「みどりのカーニバル」や「福祉展」など、市外からの転入者には「ご利用ガイドの配布」、そして市民全般には「出前講座」など、交通部職員が行う幅広いメニューが該当する。

現在は、主に教育現場や職場へのアプローチが軸となっているが、これらの取組を体系化し再構成を行うことが未来への種蒔きとなるため、今後は、市営バス路線沿線地域等へのアプローチも検討することが必要である。

(3) 収入増加・コスト縮減

将来に向けての新たな事業を行うためには、財源確保が欠かせない要素となる。そのためにはこれまでの事業についても、必要性や有効性を検証し、手法の見直しや最適化を進める必要がある。

少子高齢化社会の進行は生産年齢人口の減少を招き、バス事業者にとっては通勤・通学旅客の減少に伴う収益の先細りと、大型二種免許取得者減少に伴う運転士確保の先細りという二重の苦難に見舞われることとなった。バス旅客の高齢化は、これまで以上に車両・施設のバリアフリー化や安全性強化が求められ、ソフト面でもよりきめ細やかなサービスが求められることとなった。一方、乗務員確保については、定年延長等で一定の対応を行うことが見込まれるが、安全性担保の観点から再教習や研修の改善、健康管理、運転支援装置の導入等の整備を求められることとなる。

また、バス事業者による運賃外収入での代表的なものにはバス車体やバスターミナルを媒体とした広告事業があるが、その増加策として他のバス事業者が取り組んでいる手法を参考にし、売れるスペースを増やすことができないかを検討することが必要と考えられる。

市営バスではバス車両やバス停施設を媒体とした交通広告事業を展開しているが、バス車内ポスターとバス車体やバスのりばの看板・ラッピング以外には、ネーミングライツ程度の商品しか展開できていない。広告も市営バスのお客様や高槻市民への情報サービスの一つであり、広告収入拡充の観点から見直しを行い、デジタルサイネージを活用した動画広告など、時代のニーズに対応した新たな情報サービスの展開で、市民に新たなライフスタイルへの提案を行うとともに、情報メディアとしての市営バスの媒体価値を高め、収益向上を目指すことなども検討する必要がある。

このような、輸送の安全確保とコスト縮減を両立させる手法として、新規に関連企業を設立し、本体業務である自動車運送事業の支援を行うとともに、関連事業展開の多角化による旅客サービスの向上を行うことなども選択肢の一つといえる。

(4) 先進的な技術等の導入

近年、自動車ネットワーク化の進展やスマートフォンの普及等により、自動車や人の移動に関する様々なデータが収集され、これらのデータを活用した新たな交通サービスの実現が求められている。

市営バスにおいても乗車券のＩＣ化によるＯＤデータや、バスロケーションシステム（※バスの現在位置などの運行状況を管理するシステム。以下、バスロケという。）による遅延情報のデータなど、日々、様々なデータが収集されているが、他の統計データ等との複合的な分析等、各種のデータを最大限活用するシステムや文化を根付かせる必要がある。

まずは、得られたＯＤデータやバスロケデータの可視化を行い、どのような実態にあるのかを分かりやすくすることが必要となる。次の段階ではＯＤデータと遅延情報等を連携させることにより、バス運行ダイヤの効率化や最適化を図ることが可能になる。さらに第

三段階として、沿線の人口推計や天候データ等と複合的に分析することにより、より効率的かつ公平なダイヤ及び路線編成が可能になる。

バス車両の先進的技術としては、自動運転技術が注目されている。近年、交通事故の削減や過疎地域における移動手段の確保等に資するものとして関心が高まっており、わが国でも自動運転車の早期実用化を実現させるため、官民が一体となり、技術開発を更に進めるとともに、道路交通に関連する法制度の見直しを行うこととされ、必要となる道路交通関連の法制度の見直しに関する政府全体の方向性が取りまとめられている。

現在は、国土交通省主導の施策として、全国の「道の駅」を拠点とした実証実験が数か所で行われているおり、近隣地域では滋賀県大津市、河内長野市、大阪シティバス等で実証実験が行われている。

現時点では、レベル3（大型二種免許保有者がいつでも手動運転できる状況）での実証実験段階であり、公道でのレベル4（限定地域での完全無人化）導入の目途は立っていないが、導入効果としては、山間部等において、路線維持が難しい大型路線バスに代わる移動手段となることや、バス事業者の大きな課題となっている運転士不足が解消されることが期待されている。さらに、レベル4での運行が可能となった場合、運転士等の人件費が抑制され、経済的なメリットが発生する。

今後は、技術レベルの進展や法令・周辺環境等の整備動向等を見極めながら、自治体の交通政策として検討することが適当である。

5-3. 不採算路線の見直しと新たな需要に伴う路線再編

これまで、今後の更なる市民の高齢化や生産年齢人口の減少見込に伴い、市営バスの運賃収入も減少傾向が続くなど厳しい見通しであることを説明してきた。その反面、市民の高齢化や観光施策等の強化は、市営バス路線網の維持や拡充を求める声につながっており、相反する状況への対応や経営のバランスを見出すことが大変難しい状況になっている。

他方、これまでは5年ごとに一回程度の間隔で実施していた乗客調査（OD調査）の結果に頼る形になっていた各路線の乗降データについて、ICカードの導入により日々正確な利用実態を把握することが可能になった。

利用実態が極端に少ない区間においては、乗合バスで運行するほどのボリュームもないため、現状でも赤字額が大きく、増発はできない。また乗合バスの定期路線として運行するにも最低限の本数とならざるを得ず、利用者にとっては運行間隔が開くなど利便性が低いダイヤとなり、ますます利用者離れが発生するという負のスパイラルに陥っている可能性がある。

閑散路線沿線住民の高齢化や交通の利便性向上を考え、バス停まで出向かなければならない定期運行の乗合バス輸送にこだわらず、小型モビリティやデマンド交通など、より小回りの利く利便性が高い交通機関にシフトすることを検討するなど、市の交通施策と連携を図りながら役割分担と調整を検討する必要がある。

また、市域の道路状況や市営バスが接続する鉄道駅については、新たな計画について関係先との協議や具体的な建設が進められるなど、市のまちづくり施策に連動する形で新たな需要が創出される可能性が高い。

これらの課題や状況を踏まえて、関係する各路線の今後の見直し方針を提言する。

(1) 山間 3 路線

表記の各路線は、高槻市の中山間地域と市街地をダイレクトに結んでいるが、これらの路線は生活交通路線維持事業補助金の対象路線となっており、年間損失額の 75% を市の一般会計から補助金として自動車運送事業会計に繰り入れることによって、運行を維持している状況にある。

① 田能線（杉生・中畑・二料）

田能線は、J R 高槻駅と市域北部の檜田地区の 4 集落を結んでおり、J R 高槻駅北から原大橋までは均一制運賃、原大橋を越えると対キロ区間制運賃区域となっている。上の口から北側は市街化調整区域のため、居住人口が少なく、原大橋から北側は更に居住人口が少なくなる。上の口までの沿線周辺には商業施設や総合病院が立地しているため旺盛な需要があるが、原大橋以北は利用者も少なく、平成 30 年度の収支は市営バス全路線中最低の約 7,590 万円の赤字となっている。

< 見直しの方向性 >

原大橋から北側の区間については、地域の市営バスの利用状況を踏まえ、バス輸送にこだわらず、小型モビリティやデマンド交通など、様々な交通手段を検討することが適当である。

② 萩谷線

萩谷線は、J R 高槻駅・摂津富田駅と市域北西部の萩谷地区を結んでおり、J R 高槻駅から奈佐原までは均一制運賃、奈佐原を越えると対キロ区間制運賃区域となっている。奈佐原地区から北側は市街化調整区域のため、居住人口が少ない。関西大学までは通学需要があるが、それより北側の区間は極端に利用者数が少なく、平成 30 年度の収支は約 7,260 万円の赤字となっている。

< 見直しの方向性 >

関西大学から北側の区間については、地域の市営バスの利用状況を踏まえ、バス輸送にこだわらず、小型モビリティやデマンド交通など、様々な交通手段を検討することが適当である。

③ 成合・川久保線

成合・川久保線は、J R 高槻駅・阪急高槻市駅と市域北東部の川久保地区を結んでおり、J R 高槻駅北から上成合までは均一制運賃、上成合を越えると対キロ区間制運賃区域となっている。名神高速道路から北側は市街化調整区域のため、居住人口が少なく、上成合から北側は利用者数が極端に少ない。沿線では新名神高速道路高槻インターチェンジ周辺のまちづくり（土地区画整理事業）が進められているが、平成 30 年度の収支は約 3,320 万円の赤字となっている。

< 見直しの方向性 >

上成合から北側の区間については、地域の市営バスの利用状況を踏まえ、バス輸送にこだわらず、小型モビリティやデマンド交通など、様々な交通手段を検討することが適当である。但し、高槻インターチェンジ周辺のまちづくりの状況を踏まえて、合理的な運行本数や経路の変更も合わせて検討する必要がある。

(2) 南部方面路線【柱本・三島江線】

柱本・三島江線は、ＪＲ高槻駅と柱本・三島江地区を結ぶ循環路線であり、路線全体の利用者数は比較的多いものの、駅への復路については一部が三島江経由となっており、三島江～唐崎間での利用者数は比較的少ない状況にある。また路線延長が長いことから所要時間も要し、遅延も発生しやすく、平成30年度の収支は約7,570万円の赤字となっている。

また、駅から車庫前の区間は富田団地線と重複しているが、重複区間ではそれぞれの運行間隔が異なるため、全体でのパターンダイヤが組めていない状況にある。

他のバス事業者では、元々長距離運行であった系統を見直し、中心市街地への直通運行にこだわらず、幹線バスとゾーンバスの乗り換え方式を導入するなどの工夫が見られる。

<見直しの方向性>

車庫前から南側の区間について、対キロ区間制や特殊区間制運賃の導入や、車庫前で接続するゾーンバスとする等、路線全体の効率化を検討することが適当である。

(3) 南西部方面路線【芝生住宅線（富田南線、栄町線、富田芝生線）】

芝生住宅線は、阪急富田駅と芝生住宅東口・三中前を結ぶ循環路線であり、栄町線・富田南線や新たに開業した富田芝生線との重複区間も多く、系統も複雑化している。起終点が重複している富田芝生線の開業時には、一部減便が行われたが、平成30年度の収支は約2,270万円の赤字となっている。

<見直しの方向性>

生活路線として、基本的に現行ダイヤを維持していくが、重複する他の路線と合わせて総合的に検討することが適当である

(4) 東部方面路線

表記の路線は、ＪＲ高槻駅・阪急高槻市駅から市域の東部方面を結んでおり、旧西国街道などの狭隘な区間が含まれ、道路環境はあまり良くない状況にあった。最近では、安満遺跡公園の開園やＪＲ新駅設置を含めた新たな市街地形成の動き、府道十三高槻線や牧野高槻線（淀川渡河橋）の事業化など、新たな輸送需要創出の兆しがある。

①前島・六中線、道鶴線

前島・六中線は、ＪＲ高槻駅・阪急高槻市駅から六中前を経て市域東部の前島を結んでおり、六中前折り返しの系統については大型車での運行が可能であるが、前島系統については、東天川付近に狭隘区間があり、小型車又は中型車での運行に制限されている。平成30年度の収支は約2,720万円の赤字となっている。

道鶴線は、ＪＲ高槻駅・阪急高槻市駅から市域東部の道鶴町又は上牧地区を結んでおり、道鶴町折り返しの系統については大型車での運行が可能であるが、上牧系統については、

上牧地区内の住宅地が狭隘区間であり、中型車限定での運行となっている。平成 30 年度の収支は約 4,830 万円の赤字となっている。

これらの路線は、府道十三高槻線や高槻東道路などの整備により、周辺の交通需要に変動が見られ、十三高槻線の延伸に伴って、道鶴線の井尻から前島方面への直通も可能となっている。

<見直しの方向性>

生活路線として、基本的に現行ダイヤを維持していくが、府道十三高槻線の整備を踏まえ、一部経路の変更や「前島・六中線」「道鶴線」相互の統合、再編等を検討することが適当である。

②梶原線

梶原線は、J R 高槻駅・阪急高槻市駅から旧西国街道経由で梶原地区を結ぶ路線であり、旧西国街道区間は大変狭隘なため、車両も小型車限定での運行となっている。平成 30 年度の収支は、約 3,780 万円の赤字となっている。

新名神高速道路の高槻インターチェンジから京都府八幡市方面への延伸を踏まえて、新たに J R 東海道本線沿いに旧西国街道のバイパス道路や市道萩之庄梶原線の建設が進められている。また、駅に近いエリアでは安満遺跡公園の全面開園を令和 3 年に控えており、道路整備とともに新たな需要が見込まれる。

<見直しの方向性>

新名神高速道路関連の道路整備（府道西京高槻線バイパス、市道萩之庄梶原線等）を踏まえて、経路の変更を検討することが適当である。また、観光路線としての可能性も合わせて検討することが適当である。

5-4. 新たな需要創造への取組

高槻市営バスの路線網やダイヤ編成は、市が大阪・京阪のベッドタウン的な立地であることもあり、鉄道駅ターミナルと郊外の住宅地を結ぶ通勤・通学輸送に力点を置いたものとなっている。

しかし、市域の人口構成の変化や週休二日制の定着に伴ってライフスタイルが変化しており、朝夕のラッシュ時や土曜日の需要は減少傾向にある。その一方、市民の高齢化に伴い、平日昼間の買い物や通院による市営バスへの需要は高まっている。また、北部の丘陵地では、住宅地から既存バス停まで距離がある地域を中心に路線延伸の要望も寄せられている状況にある。

更に、市内の道路整備や観光需要への対応、市の推進する交流人口や定住人口の増加を目指したまちづくりなど、これまでの市営バスの輸送パターンでは賄いきれない状況が生まれつつある。また、原則的に高槻市内に限られる市営バス路線網では、市外からの需要に答えることは難しい。

これらの状況変化や市の取組を敏感に捉え、市営バスも既存路線の維持から踏み出し、高槻市の未来や魅力を創造する事業運営も検討することが必要である。

但し、前段で述べたとおり、市営バスの経営資源は限られており、これまで以上に厳しい環境となることは想像に難くない。働き方改革の流れは市営バスにとっても無縁ではなく、限られた人員や車両の中で総合的な判断が必要となる。そのためには、需要を的確に見極め、既存路線の見直しと同時進行で行う必要がある。併せて、市営バスが自前で全ての課題を解決しようとするのではなく、単独では実現できない取組については、他のバス事業者や他の交通機関、更には自動運転など新たな交通モードなどとの連携や役割分担によって、より快適なみらい創生を検討することが適当である。

５－５．今後の市営バス事業経営について

バス事業を取り巻く環境の厳しさもあり、近年、公営バス事業者は管理の受委託や事業譲渡など、バス路線網を維持するために様々な経営努力や経費圧縮の取組が重ねられている。その一方、公営バス事業者から受託された民営バス事業者では、バス運転士不足等の問題で自社の路線網を維持できないなどの原因により、受託事業から撤退する動きも出ている。その結果、公営事業者が直営に戻し、自前でバス運転士を募集するケースも発生するなど、バス運転士不足に直面する民営バス事業者ではバス運行の間引きや路線廃止などの事業縮小が相次いでおり、市民生活にも影響が出かねない危機的な状況が起こりつつある。

このように、今後の市営バス事業経営については、少子高齢化等、社会環境の変化の中で、ますます厳しい状況が想定される。また、市の財政においても、同様の事情から、今後非常に厳しい財政運営が想定され、高齢者や生活交通路線の維持に係る補助金についても同様である。

一方、市営バスは、鉄道と住宅地を結ぶなど、市民の主要な交通手段であり、市民が豊かで快適な生活を送っていく上で、欠かすことの出来ない重要なインフラとなっており、今後も公共交通として社会的使命を果たしていくことがその責務である。

以上を踏まえると、公共性、公益性を担保しながらも、経営効率を追求するとともに、バス運賃収入を基本にサービスを提供する「自立経営の徹底」を進め、バス事業を持続可能な形で次世代に引き継いでいくことが求められる。

したがって今後は、本章で示した取組を進めるとともに、様々な経営形態を参考にしながら、安全・安心・快適かつ効率的なバスサービスの提供を追及し、親切で思いやりあふれるサービスに努め、市民に愛される市営バスを目指していくことが求められる。

おわりに

高槻市営バスは、鉄道路線がない南北に長い市域をカバーするため、市民に欠かせない交通機関として役割を担ってきた。古くは「動く市道」と称され、昭和の高度成長期には京阪間の優良な住宅都市、あるいは大都市近郊の商工業都市としての発展を支え、現在の中核市に成長する原動力となってきた。

その後、急激な市域の発展によるバス車両増車や施設拡張の負担、モータリゼーションによる慢性的な交通渋滞によりお客様の逸走を招くなど、厳しい事業運営に見舞われた時期もあったが、大学の移転に伴う学生輸送などにより、平成の30年間は比較的安定した状況であった。

現在、高槻市は成熟のときを迎え、高度成長期に若者として住まいを構えた世代は高齢者となった。通勤・通学輸送のような、同じ時間帯に一定の方向に乗り合わせて大量に移動する需要ではなく、病院やスーパーなど行きたいところや動きたい時間帯がランダムな移動需要になる傾向がある。その流れの中で、需要が低下した路線については、赤字額が膨らみ、それを下支えして埋めていた黒字路線の収益も低下しているため、大変厳しい状況といえる。

また、高槻市民の平均年齢が20代であった高度成長期と異なり、高齢ドライバーの免許返納が進むなど、今後マイカー等で簡単に移動できない市民が増加することなどを考えると、市営バスの役割はこれまで以上に高まるであろう。

このような状況を踏まえ、高槻市の一機関である市営バスは、公共の福祉を意識しつつ、新たな市の未来像や希望を創造する役割を果たさなければならない。さらには、市民に身近な高槻市営バスとして事業が継続できるように、地域の市民や地域のコミュニティを構成する自治会・学校・事業所などと協働し、地域ぐるみで乗って、改善して、育んでいく取組が必要となる。更には、市民一人ひとりの立場に配慮し、より幅広い交通モードの選択肢が提供できるように、市と連携しながら交通まちづくりを進めることにも留意すべきである。

市営バスは子どもたちも高齢者も様々な立場の人が一緒になる「乗合」にこだわり、プライベートではないパブリックな乗り物としての良さを強みとして意識し、笑顔が生まれる車内空間づくりにより磨きを掛けることが望まれる。

本答申を踏まえ、お客様ファーストを徹底し、持続可能で魅力あるバスサービスを提供することにより、高槻市の動脈としての役割を果たされることを、強く期待するものである。