

## 第6章

# 総合都市経営における 公共交通の位置づけ

公益財団法人日本都市センター研究員 高野 裕作

## 1 公共交通の政策的意義

### (1) はじめに

本章以降では、総合都市経営における公共交通について論じられることとなるが、その主要な論点は、以下の3つの次元に分けて考える必要がある。

- ① 都市・地域の持続可能な発展に資する各種政策、戦略、事業の実現のために、公共交通の維持・充実が重要な役割を果たし、特に空間的には公共交通を基軸とした計画や開発（後述する公共交通指向型開発：TOD）が重要であるという政策的論点
- ② 公共交通が上記の役割・機能を果たすために、既存の公共交通機関の機能強化や新規整備、沿線都市開発などによって、維持・活性化を図るための具体的な方策に関する技術的論点
- ③ 上記の方策を実施し、公共交通の運営方法を革新するための、財政や法制度、事業者と行政の連携・関係性などに関する、ガバナンス的論点

本章では、以上3つの論点について概略的に整理したうえで、第4節では本研究会にてヒアリング調査を実施した神戸市の事例について分析する。最後に、次章以降で紹介される諸外国の議論との位置づけを整理するため、日本都市センターの過去の調査研究の成果も参照しつつ、ドイツ・フランスにおける公共交通政策から得られる示唆について考察する。

### (2) 都市・地域の空間と生活様式を規定する交通インフラ

公共交通の具体的な意義について論じる前に、公共交通、自動車・道路交通を併せた交通機関は、都市・地域の物理的な空間だけでなく産業・経済や住民の生活様式までも規定する基礎的なインフラであることを確認しておきたい。

古くから、また洋の東西を問わず、多くの都市は交通の要衝と呼ばれる場所を中心に発展してきた。近代、現代において人口がより都市部に集中し、都市空間が拡大する過程においては、計画的な開発であっても、あるいは自然発生的なスプロールであっても、既存の交通インフラをベースとしつつ、新たな道路や公共交通機関が整備されながら、住宅、商業、工業など都市的な土地利用、観光や研究教育など多様な機能を持った施設が立地し、それぞれ固有の空間構造を持った都市が形成されてきた。

都市・地域の人口規模や密度、地形などの地域固有の条件は、交通手段の分担の特性（公共交通が主か、自動車・道路交通が主か）を決定する基礎的な条件である。

また広域的な交通インフラ整備などの外的要因を含め、交通機関・インフラの変化が地域の発展・衰退へ与える影響も大きい。典型的な例として、バイパス道路が開通したことで旧道の通過交通が減少し、旧道沿いの市街地、特に商業が衰退してしまうことや、高速道路が開通したことで競合する都市間の鉄道利用者が転移し、鉄道路線の採算性が悪化して利便性が低下し、ひいては沿線の都市が衰退してしまうことなどが挙げられる。

### (3) 総合都市経営の文脈における公共交通の政策的意義

以上を踏まえ、総合都市経営の文脈において自治体が主体的に公共交通機関の充実を図ることの政策的意義は何であろうか。

第一の意義は、自動車依存による負の影響（外部不経済）を緩和・解消することである。公共交通機関が無い、あるいは極めて脆弱な都市においては、過度な自動車依存となることが想定される。過度な自動車依存は、交通渋滞による社会的な時間損失、交通事故の増加といった直接的な影響だけでなく、排出ガスによる大気環境の悪化、その影響による人体への健康被害、活動量の低下による肥満や

成人病発症リスクの増大、中心市街地の衰退、地域コミュニティの衰退など、負の影響は多岐にわたる。これらが深刻化することは都市の衰退につながるため、公共交通の維持、充実が都市の持続性を担保するために必要なものである。

第二の意義は、より魅力的で競争力のある都市を目指すための戦略的な役割を果たすことである。例えば観光・コンベンションなどを推進するにあたって、外部からの来訪者がストレスなく目的地へ移動できることは重要である。あるいは、都市にとって多くの税収をもたらす事業所や大学などを誘致するにあたって、従業員や学生の居住地や交通手段が整えられていることは企業や大学等にとっては立地選択の大きな要素となりうる。

公共交通指向型開発（Transit Oriented Development：以下、TOD）はアメリカの都市計画家ピーター・カルソープによって1980年代に提唱された概念であるが、公共交通機関を基軸とした都市開発は、日本（主に三大都市圏）において主に鉄道事業者が主体となって戦前より一般的に行われてきたものである。都市部の人口が急増した高度経済成長期においては、新たな宅地を開発するうえでアクセス手段として鉄道・公共交通機関が必要であるという考え方があったが、人口減少、高齢化が進む現在、コンパクト・プラス・ネットワークの都市構造への転換を目指す中では、都市機能の集約・誘導を図る拠点として、既存の公共交通網を活用し、さらに公共交通の充実・活性化の施策との連携を図ることも、TODのあり方の一つとして今後も有効な政策コンセプトとなるであろう。

#### （4）公共交通経営を取り巻く現状・危機への対応

公共交通の経営を取り巻く状況は厳しさを増しており、既存の公共交通機関は上記の政策的意義を果たすだけの機能が十分発揮できない、あるいは既に維持が難しくなっているところが多い。その背

景は、需要面では人口減少・少子高齢化やモータリゼーションの進行による利用者数の減少、供給面では生産年齢人口の減少による運転手を中心とした働き手不足であり、これは中長期的な趨勢として解消は簡単ではない。さらにコロナ禍によって、これまで公共交通事業者の経営を支えてきた大都市の通勤需要や中長距離のビジネス・観光等の需要が縮小し、公共交通機関の存続の危機は急速に高まっている。

事業者は、規模の大小を問わず、経営が悪化した時は不採算部門の縮小や合理化を検討することは当然であるが、その公共交通機関が走る地域（自治体）にとっては上述のように基礎的なインフラであり、撤退したり利便性が低下したりすることは地域の持続性に関わる問題である。今般のコロナ禍のような事態を契機として公共交通機関の存続の危機が具体化した時、その存続自体が目的化してしまいがちであるが、本稿冒頭に挙げた第一の論点のとおり、地域の持続可能な発展が政策の目的であり、公共交通はその手段に過ぎないことが重要である。

公共交通政策においてモデルとなるような先進的な取組みを行っている都市の多くは、かつて公共交通機関の危機に直面し、路線網の再編、機能強化のための設備投資、事業者の経営形態の転換など行政による関与を強める形で、危機を乗り越えてきた<sup>1</sup>。危機に直面した時はもちろん、本来は具体的な危機が顕在化する前から、中長期的な視点で地域の将来像と、それに沿った公共交通機関の将来像を行政、事業者、住民など関係主体との間で議論、共有し、自治体はより主体的に公共交通政策に取り組むことが求められる。

---

1 高野裕作（2018）「地方都市における公共交通機関を取り巻く危機とその対応」、『都市自治体による持続可能なモビリティ政策－まちづくり・公共交通・ICT－』pp.24-33, 日本都市センター

## (5) 公共交通政策を推進するための法制度

公共交通に関する政策を推進するための法制度として、2007年に制定された地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、活性化再生法という）は、交通政策基本法（2013年）の基本理念に即して2014年に改正され、さらに現在まで数度にわたって改正を重ね、関連する制度が整えられてきた。活性化再生法の第4条3項では、「市町村は、公共交通事業者等その他の関係者と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。」と市町村の責務を定めている。

地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針（令和2年度改正）では、「地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する地域公共交通の活性化及び再生の目標」として以下の4項目が挙げられている。

- (1) 住民、来訪者の移動手段の確保
- (2) 地域社会全体の価値向上
- (3) 安全・安心で質の高い運送サービスの提供等
- (4) 新たな技術やサービスの活用による利便性向上の促進

上記のとおり、「(1) 住民、来訪者の移動手段の確保」は公共交通政策の基礎的な目標であるが、本章冒頭に述べた総合都市経営における公共交通の意義は「(2) 地域社会全体の価値向上」と結びつくものである。具体的にどのような課題に対応し、どのような価値を向上させるのかは、地域ごとに様々であり、それに対応した公共交通の維持活性化を図るための方策も一律ではなく、地域ごとの特性に応じて検討されるべきものと考えられる。

## 2 公共交通維持・活性化のための方策

### (1) 公共交通事業における収支構造を決定する要素

前節では、自治体の政策的観点から公共交通の意義を整理したが、本節では公共交通事業の運営の観点から、路線や区間の単位における基礎的な収支構造の前提条件となる収入（需要）と費用（供給）の要素に分解し、維持・活性化のための方策を検討する。

収入の基盤となる需要には、沿線において発生／集中する総移動需要と、そのうち当該公共交通機関が選択される割合という二つのファクターがある。総移動需要は、沿線に居住する住民による通勤・通学や通院、用務、買い物などの移動と、沿線外から沿線に立地する企業や学校などへの通勤・通学、用務、集客施設などへの観光目的の移動など、多様な需要がある。このうち当該公共交通機関が選択される割合は、他の競合する公共交通機関や自家用車等との間で速達性、利便性などの比較によって決まるものである。

費用は、供給量（運行本数・車両）や利用者数に応じて変化する費用と、そうでない固定費があるが、特に鉄道・軌道においては線路や駅、保安、電気等の施設の保守にかかる固定費が大きく、またバス等も共通して、計画された運行のために必要な車両や雇用を確保すると、利用の多寡にかかわらず保守費や人件費は発生するため、全体としては固定費の割合が大きいという特性を持つ。

利用者の長期的・安定的な増加が見込まれるのであれば、事業者自身による設備投資でサービスレベルを向上させ、収支を改善することも可能であるが、既述の通り多くの事業者にとってそれは難しい状況になっており、事業者が単独で可能な施策は運賃・料金の変更や、利用促進のためのイベント、キャンペーンなどに限られる。以下では、自治体が主体となって、あるいは自治体と事業者が連携して実施する、収入、費用それぞれに対する施策を整理する。



## (2) 収入・需要を維持・増大させるための方策

### ア 土地利用の誘導・公共施設の立地による需要喚起

「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造への転換を目指して、全国634団体（2022年7月末時点）で立地適正化計画が策定されている。多くの都市では公共交通機関を居住および都市機能の誘導区域設定の根拠とし、公共交通の維持・活性化の事業と連携している。これは中長期的に沿線地域の総移動需要を維持・増大させるのに有効な方策であるが、実際に宅地や都市機能施設が立地するには時間がかかり、短期的な効果が見込みにくいこと、誘導区域の実効性が弱いため郊外の開発を抑制することが難しいことが課題となる。

より直接的、短期的に、需要を増大させるためには、自治体が実施する施策・事業において公共施設を公共交通の沿線（駅・バス停の至近）に立地させることは有効な手段である。

高松市では、市立病院の移転にあたり、立地適正化計画で定める都市機能誘導区域の中央連携軸南端に位置する、高松琴平電鉄琴平線の仏生山駅至近に、高松市立みんなの病院として立地させた。茨城県ひたちなか市では、小中学校の統合によって新設する義務教育学校（ひたちなか市立美乃浜学園）を、ひたちなか海浜鉄道沿線に立地させ、併せて新駅を設置することで、学校統合によって通学距離が一定距離以上となる児童生徒は鉄道利用とし、通学定期券は原則として市が負担し児童生徒に支給し、統合の影響を緩和している。

### イ 設備投資（新設・改修）による機能の強化

事業者単体では困難な設備投資を、自治体（あるいは自治体が出資する事業者）が直接事業として実施する、あるいは事業費を補助することで、交通機関としての機能を向上させ、利用の活性化を図るものである。鉄道では、老朽化した土木施設に対する安全性向上



のための整備や、信号保安施設など安全な運行に必要な設備の整備、速達性や運行頻度を高めるための設備の改良、駅舎や駅前広場、パークアンドライド用の駐車場の整備などが挙げられる<sup>2</sup>。バスでは、公共交通優先信号や専用・優先走行レーンの整備、バスロケーションシステムやICカード乗車券の導入などが代表的である。これらの施策によって公共交通機関の自家用車に対する競争力が高まり、交通手段選択において公共交通がより選ばれるようになることが期待される。

### (3) 運営費用をマネジメントするための方策

#### ア 交通モード転換による固定費の削減・ニーズへの適合

先述の通り、運営にかかる固定費は鉄道の方が大きく、一定以上の需要が無ければ鉄道としての運行を維持することは難しいため、これまで多くの鉄道路線が廃止され、バス等の代替交通手段に転換されてきた。バスに転換することで運行コストが縮減されるが、同時に速達性・定時性など鉄道の持っていたメリットも失われ、利便性が低下して更なる需要の縮小を招き、代替バスも廃止され地域から公共交通機関が無くなってしまうケースもある。

東日本大震災の津波被害を受けたJR大船渡線、気仙沼線のように、災害によって鉄道による復旧が困難となった路線において、鉄道の路盤の一部をバス専用道として走行するBRT（Bus Rapid Transit）に転換する例もある。災害復興事業などによって都市構造が変化し、鉄道沿線・駅周辺に必ずしも宅地や都市機能施設が立地していない場合は、一般道と専用道を使い分けて柔軟に路線を設定したり、高頻度運転をしたりすることで、現状のニーズに適合したサービスを供給することが可能となる。

---

2 後述のように施設の建設・保有・管理を担う事業者（第三種鉄道事業者）を設立して上下分離を図り、出資という形で自治体が経営に関与することもある。

## イ 上下分離による事業者のリスク軽減

鉄道事業は、運行に必要な線路などの設備と車両を全て自ら保有して運行を行う第一種鉄道事業が一般的であるが、運行だけを担う事業者（第二種鉄道事業）と設備の保有・管理を担う事業者（第三種鉄道事業）に分離することで、運行を担う事業者の固定費の負担を軽減する方策が、都市部、地方部それぞれにおいて採られている<sup>3</sup>。

都市部においては、建設費が膨大となる新線建設において、その新線の建設・保有のみを目的とした第三種鉄道事業者を設立し、そこに既存の鉄道事業者だけでなく行政も出資して国（鉄道建設・運輸施設整備支援機構を介することが多い）、都道府県、基礎自治体それぞれが建設費の補助をすることで、建設費に係るリスクを軽減している。

地方部では、単独での鉄道の維持が難しくなった路線において、設備の保守、改修費用を行政が補助するために上下分離が導入されている事例が多い。また、事業者を上下分離しない形態で、施設の整備・保守費用の補助や土地の取得・無償貸与、固定資産税の減免などによって実質的に事業者の負担を軽減する「みなし上下分離」の方式が、群馬県（上毛電鉄、上信電鉄）や福井県（えちぜん鉄道、福井鉄道）などで運用されている。

## ウ 路線網再編・競合の解消（共同経営）による効率化

特定の区間において、複数の交通機関、事業者が並行して運行されているとき、これらは競合関係となり、一定の需要が存在している場合は市場原理に基づいてサービスの改善、料金の引き下げなど

---

3 鉄道における上下分離とはやや性質が異なるが、バスにおいても、環境やバリアフリー対応などのために行政が車両を購入・保有し、事業者に貸与して運行するケースもある。

利用者にとって望ましい競争が生じるが、逆に需要が縮小している状況においては事業者にとっては過当競争となり利益を圧迫する要因となるだけでなく、利用者にとってもダイヤや運賃の調整が不十分でわかりにくく、必ずしも利便性が高くない状況となる可能性が高い。

特に路線バスにおいては、一般的に中心部から郊外に向けて放射状にネットワークが形成されている都市が多い中で、中心部では複数の路線が輻輳し過剰かつ不均等な運行本数となる一方で、末端部の運行本数が少なくなり、特に昨今の運転手不足の状況においては不効率性が問題となる。そのため路線バスネットワーク再編のモデルとして、中心部の幹線系統と、郊外部のフィーダー系統を分離し、中心部の本数の適正化、運行間隔の平準化を図りつつ、郊外の運行本数も確保し、全体の効率化が目指されている。

地域内で一つの事業者で運行されている場合は自社内の調整に留まるが、複数の事業者で運行されている場合、ダイヤや運賃を調整する事は、従来はカルテルにあたるとして独占禁止法によって禁止されていた。これが2020年の独占禁止法特例法<sup>4</sup>によって、「共同経営」として複数事業者の間で路線網、ダイヤ、運賃を調整することが可能となり、熊本市、岡山市、前橋市、長崎市および徳島県南部<sup>5</sup>において、一部区間におけるダイヤ調整や運賃共通化などの施策が実施されている。

路線網の再編・共同経営は、その対象区間において運行本数等を最適化することで直接的な経費が節減できるだけでなく、余裕の生

4 地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律（令和2年法律第2号）

5 鉄道（JR四国）とバス（徳島バス）の共同経営の事例。JR牟岐線の阿南駅以南においてバス（都市間高速バスの一般道走行区間）を鉄道の乗車券類で乗車可能とするもの。

じた資源（運転手・車両）を他の路線、特に需要があるにもかかわらず運転手不足によって十分な本数が運行できなかった路線に配分することが可能となり、全体的な経営効率の改善が期待される。

#### （4）小結

本節では、公共交通機関の維持、活性化のための方策を、収入・需要と費用・供給の両面のマネジメントの観点から整理した。特に需要の維持・増大のための方策として公共交通の沿線地域に居住や都市機能を誘導するコンパクトシティ政策、公共施設の立地を中心としたTOD的な施策は、単に公共交通の運営を支えるだけではなく、冒頭に述べた通り、地域全体の持続可能な発展に直接的に寄与する施策でもある。

また、ここに挙げた各施策はそれぞれ単独ではなく、各地の特性に応じて複合的に連携させながら実施していくことが重要である。

### 3 公共交通事業の経営に対する関与

#### （1）自治体（公共セクター）と事業者（民間セクター）の関係性

自治体と事業者の間では、公共交通機関（特定の路線や区間）の存在意義に対する考え方は異なり、維持・活性化を図る動機や方策も異なってくる。

自治体は、その沿線地域が自治体の一部分であれ全体であれ、当該の公共交通機関が廃止・縮小されることは、地域の人口減少、企業や施設等の撤退、ひいては地域の衰退につながるため、公共交通機関の維持が必要と考える。そのために前節で挙げたような施策が行われることとなるが、コミュニティバスのように自治体が企画して事業者に委託するという形態を除けば、運営自体は事業者が行うこととなり、事業者との間で費用の負担、役割の分担を調整しなけ

ればならない。

一方で事業者は、特に一つの自治体の地域に留まらない広域にネットワークを持っている場合は、一つ一つの路線、区間の収支（単体で赤字か黒字か）は重要であるが、仮に赤字であったとしても、沿線で自社が運営する施設への誘客や、中長距離のビジネス・観光移動において自社のネットワークが利用されるのであれば、その路線・区間を維持し、あるいは機能を強化するための投資も可能となる。逆に、その路線・区間が自社の関連事業やネットワーク全体の利用に寄与していないのであれば、単に当該地域のためだけに運営を持続することは難しい。

一義的には、活性化再生法に基づく法定の協議会を設置し、行政（都道府県、市区町村）と事業者だけでなく、地域の商工、医療、福祉、教育など、幅広い関係主体を交えた議論・調整の中で、計画や事業を推進していくこととなる。そのうえで、より主体的に自治体の政策実現の手段として公共交通を運営していくために、自治体が公共交通事業の経営に直接、間接的に関与することが、三大都市圏を中心とした都市部と中山間地域を抱える地方部それぞれにおいて行われている。

## （2）地方公営企業による公共交通事業運営

もっとも直接的な経営への関与方法は、地方公営企業による地下鉄（都市高速鉄道）、路面電車、路線バスの運営であり、政令指定都市や中核市を中心として大都市部で古くから行われてきた方法である。地方の中規模以下の自治体では、市営バスの運営コストの負担から、民間への移譲が進み、その数は減りつつある。

公営企業も基本的に独立採算を求められる点は民間企業と変わらないが、交通不便地域への路線の設定、福祉政策的な運賃補助制度の導入など不採算分野に対して、一部の黒字路線・事業から内部補

助によって補填できるというメリットがある。一方で民間企業のような効率化のインセンティブが働きにくい、一つの自治体の中でサービスを完結させようとする傾向が強く広域的なネットワークの最適化が難しいなどのデメリットもある。

### (3) 第三セクター事業者への出資

第二の方法は、第三セクター事業者への出資である。地方部では、国鉄再建法に基づく特定地方交通線や整備新幹線開業に伴う並行在来線の経営主体として、道府県や沿線の市町村が出資した第三セクター鉄道会社が全国各地で設立された。大都市部でも、鉄道新線や新交通システム、モノレールの経営主体として第三セクター会社が設立されるケースが多い<sup>6</sup>。その中には現在まで比較的順調に経営を続けているところもあれば、利用者の減少により廃止、あるいはさらなる経営形態を転換（鉄道事業再構築事業による公有民営化など）したところもある。公有民営による上下分離の場合、自治体自身<sup>7</sup>、あるいは複数の自治体によって設立された一般社団法人<sup>8</sup>が第三種鉄道事業者となる。

### (4) 小結

公共交通事業の経営に自治体が主体的に関与することは、自治体の政策の方向性に沿って公共交通の運営をすることが可能になる一方で、特に経常的に赤字運営されている交通機関の場合、その維持

---

6 バス事業者で県や市が出資した第三セクター企業の形態をとっている事例は、函館市営バスの路線を譲受した函館バス株式会社、尾道市営バスから移管したおのみちバス株式会社など、少数ながら存在する。

7 青い森鉄道（第二種）－青森県（第三種）、四日市あすなろう鉄道（第二種）－四日市市（第三種）、伊賀鉄道（第二種）－伊賀市（第三種）など

8 養老鉄道（第二種）－養老線管理機構（第三種）のほか、西九州新幹線開業によって並行在来線となる長崎本線肥前山口（江北）－諫早間（運行はJR九州が第二種として継続）の鉄道施設を保有する佐賀・長崎鉄道管理センターなどがある。

に対するリスクを自治体が負うこととなる。前節で挙げたような各種の方策を実施するための投資や、経常的な運営に必要な補助など、公共交通の維持・活性化を図るためには多額の費用が必要であるが、その費用を地域の持続可能な発展に必要なものとして位置づけることが、総合都市経営の要点と言えるだろう。

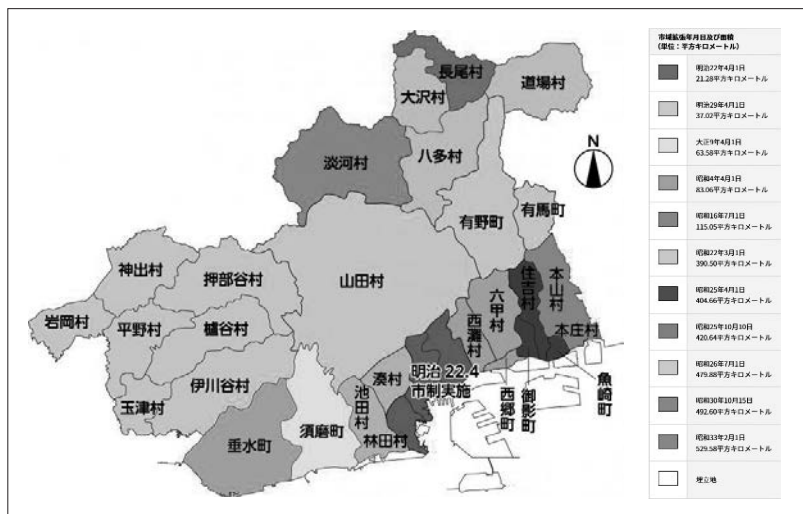
## 4 神戸市における公共交通を通じた都市経営

### (1) 神戸市における市域の変遷と市街地特性

神戸市は人口1,508,996人（2022年4月15日現在）、市域面積約557km<sup>2</sup>であり、9つの行政区で構成されている。神戸港とそれに関連した産業の発展によって、1889年の市制施行時には約21km<sup>2</sup>であった市域は、第二次世界大戦終戦時には海岸線と六甲山地に挟まれた東西に細長い115km<sup>2</sup>の領域に広がり、そこには高密度な既成市街地が形成されている。戦後の人口増加に対応するため、数次にわたって六甲山地以北の町村を合併して市域を拡張、現在の西区、北区にあたる地域では丘陵地、山地を造成して住宅地や公共施設、産業用地が開発されてきた。内陸部だけでなく、神戸港に人工島（ポートアイランド・六甲アイランド）を造成し、産業、医療、住宅、学校など多様な機能が立地している。



図1 神戸市の市域拡大の経緯



出典：神戸市ホームページ：神戸市域の変遷 (<https://www.city.kobe.lg.jp/a89138/shise/about/energy/rekishi.html>) (2022年4月26日閲覧) をもとに凡例を加工)

## (2) 神戸市の都市経営と公共交通網

神戸市周辺の鉄道網は、日本の大動脈である東海道・山陽本線、関西圏における都市間輸送を担う阪神電鉄、阪急電鉄、山陽電鉄が既成市街地を東西方向に走り、六甲山地を超える南北方向には、著名な温泉観光地である有馬温泉や三田市、三木市方面へのアクセスを目的とした神戸電鉄（神鉄）が、第二次世界大戦終戦時点で開通していた。神戸市内に乗り入れる民鉄各線は、阪神は元町、阪急は三宮、神鉄は湊川、山陽は兵庫と、それぞれ分散した位置にターミナルを設けており、これらは市電・市バスによって連絡されていた。

戦後の鉄道を中心とした交通網の整備は、モータリゼーションの進展に伴う市電の代替という他都市と共通する目的に加え、上述の市域拡大に伴う郊外の新興住宅地や公共施設・産業用地へのアクセスという、神戸市の都市経営上の目的を達成するための重要な手段

ともなっている。

図2 神戸市における鉄軌道系交通機関



出典：地理院地図を基に路線・文字を筆者加筆

内陸部の開発地である須磨ニュータウン、西神ニュータウンへは市営地下鉄の最初の開業区間（新長田－名谷）が1977年に、神戸港の埋め立て地へは新交通システム（ポートアイランド線）が1981年に、それぞれ整備された。また神戸電鉄谷上駅から三宮へバイパス路線として北神線が1988年に開業している。中心部の都市高速鉄道は、市営地下鉄の開業に先んじて、既存の民鉄各社のターミナルを連絡する神戸高速鉄道が1968年に開業しており、これは神戸市と民鉄各社が共同して出資する第三セクター鉄道であるとともに、車両や乗務員を自社で保有しない、「上下分離」による鉄道運営の先駆的な存在であった。

本節では、2020年6月の北神線市営化に至る経緯を中心に、神戸市の都市経営における公共交通の位置づけを分析する。

### (3) 北神線の開業から上下分離の経緯

北神線は、1988年4月2日に北神急行電鉄北神線として新神戸－谷上間7.5kmが開業し、当初より市営地下鉄西神・山手線と相互直通運転が行われてきた。北神急行電鉄は市が出資する第三セクター企業ではなく、阪急電鉄と神戸電鉄を中心とした民間資本によって出資された純民間企業であり、開業当初は施設保有と運行を一体的に行う第一種鉄道事業者であった。

市営地下鉄と一体的に運行されている北神線が、北神急行電鉄という民間企業によって建設・運営されていたのは、六甲山地を貫く北神トンネルの建設費が莫大であり、日本鉄道建設公団<sup>9</sup>が建設主体となったためである。運行主体である北神急行電鉄は開業時に公団から鉄道施設を譲受し、25年間の分割払いにて建設費を償還することとなっていた。

谷上で接続する神戸電鉄沿線から新神戸、三宮への所要時間は大きく短縮されたものの、上述の建設費償還のために運賃が高く設定されたこと、神戸電鉄－北神急行－市営地下鉄と3事業者に跨りそれぞれに初乗り運賃がかかることが相まって、距離に対して非常に高額な運賃となった。神戸市・兵庫県の補助によって運賃の軽減策が行われていたものの<sup>10</sup>、それでも相対的に高額であり、利用が敬遠される要因となっていた。

一方、開業から10年ほどが経過し、北神トンネルの維持・修繕の負担が大きく経営が悪化してきたことから、2002年に鉄道施設を神戸高速鉄道に譲渡し(第三種鉄道事業者)、北神急行電鉄は運行だけに専念する(第二種鉄道事業者)上下分離を実施した。これは、ト

---

9 現・鉄道建設・運輸施設整備支援機構

10 1999年度より、兵庫県と神戸市それぞれ毎年1.35億円ずつ(合計2.7億円)の補助金を支出し、北神線単体の運賃を430円⇒350円に値下げ(その後消費税引き上げに伴い、2020年時点で370円、谷上－三宮は市営地下鉄の運賃と合算して550円)

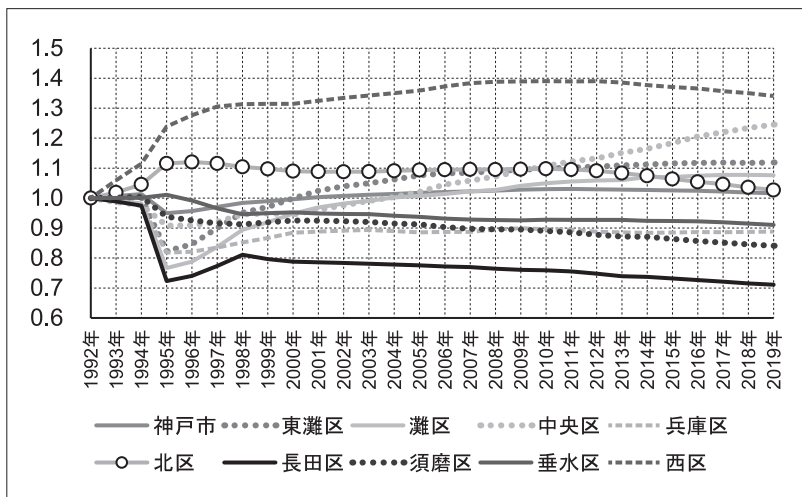
ンネル施設の改修にあたって補助金の交付を受ける際、神戸市も出資する第三セクターである神戸高速鉄道が施設を保有していることが有効であったためである。このとき、北神急行電鉄、神戸高速鉄道双方の主要株主である阪急電鉄は、上下分離から20年後の2022年をもって神戸高速鉄道が保有する北神線の資産・負債を引き取ることを条件としていた。

#### (4) 北神線市営化の背景

高額な運賃が障壁となり、神戸市中心部で働く人々にとって、北神線・神戸電鉄沿線への居住地選択が敬遠される傾向が見受けられ、図3に示す通り北区の人口減少は神戸市の中で顕著である。1992年からの人口変化として、1995年の阪神・淡路大震災を受けて都心部を構成する区が軒並み人口減少したのに対して、内陸部のニュータウンが立地する北区、西区は増加した。その後、神戸市全体の人口は2000年頃に震災前と同程度に回復し、2010年頃をピークに再び減少に転じている。2010年以降、三宮を含む都心部（中央区）に人口が集中する一方で、北区の人口は減少傾向にある<sup>11</sup>。神戸市の都市経営上の観点からも、全体的にバランスの取れたまちづくりのため、北区の人口減少を抑制するための方策として、交通利便性を改善することは重要な要素であった。

11 特に震災の被害が大きかった長田区、須磨区、兵庫区、垂水区は、震災後の人口の回復も鈍く、高齢化なども相まって人口減少率は大きい。中央区は、都心回帰の傾向から、三宮を中心とした利便性の高い都心地区に高層タワーマンションが多く建設され、人口増加が著しい。神戸市では「タワーマンションのあり方に関する研究会」を設置して特定の地域に人口が集中することの課題への対応を検討するとともに、都心地区において「特別用途地区（都心機能誘導地区）」を設定し、新たな住宅用途の建設の抑制を図っている。この取組みについては、以下の論文に詳しい。神戸市（2019）「「タワーマンションのあり方に関する研究会」の経緯と今後のまちづくりの方向性」、『都市とガバナンス』第32号、pp129-135、日本都市センター

図3 神戸市の行政区別の人口増減（1992年を1とした時の変化）



出典：神戸市統計書（主要項目の長期推移データ）を基に筆者作成

### (5) 北神線市営化のスキーム

2018年度をもって神戸市・兵庫県による運賃軽減のための補助金制度の期限を迎えるにあたり、北神線の経営形態を根本的に見直す機運が高まってきた。北神線の運賃問題を解決する一つの手段として市営地下鉄による運営の一体化が持ち上がり、阪急電鉄との間で資産譲渡にかかる協議が行われた。その結果、2019年3月には資産譲渡にかかる基本条件で合意、2019年12月には譲渡契約に至り、その後は鉄道事業の変更に係る国土交通省への申請、認可という手続きを経て、2020年6月をもって北神線は神戸市交通局の路線となった。

譲渡時点において、北神線の資産は約400億円、負債は約650億円の評価があったが、神戸市はそのうち資産を約200億円にて買い取り、その差額と負債は阪急電鉄が受け継ぐこととなった。神戸市としては、負債を引き継がずに交通局と一体の運賃体系とすることで

運賃の値下げが可能となり、資産の購入費用を賄う企業債は交通局の今後の収入によって十分に償還できると合理的な試算がなされていた。一方で阪急電鉄にとっては、もともと2022年に資産・負債ともに引き継ぐ予定であって、その処分に関する経営判断としてこの時点で損失を計上しても三宮を中心としたエリアの活性化につながることで、神戸市の交通ネットワークが改善され、神戸電鉄（阪急阪神ホールディングスの子会社）の沿線である北区の人口の維持につながることは、グループ全体として望ましいことと判断されたようである。

北神線の市営化は、北区の人口減少に対する神戸市の強い問題意識と、上記のように市、事業者双方にとって合理的な条件が整ったことから、協議から正式な契約、移管まで早い判断によって実現に至ったものである。

#### (6) 市営化の効果

北神線の市営化によって、2社に跨って550円であった谷上－三宮の運賃は、交通局のみの280円まで値下がりした。コロナ禍の影響で他の交通機関の利用者数が軒並み減少している中、2020年度の北神線の利用者数は約1割増加している。北神線と神戸電鉄の沿線地域である北区・北神地区の人口動態が増加に転じるまでの効果はまだ表れていないが、今後の中長期的な政策において、北神地区における持続可能な居住地の環境整備と、三宮地区における都心機能の充実を推進する中で、これらを結ぶ北神線の市営化は利用者・市民にとっても重要な役割を果たすものと思われる。

#### (7) 小結

神戸市における公共交通を通じた都市経営は、これまでの長い歴史的経緯の中で都市開発と連携して行われており、交通局による地

下鉄・バスの直営、第三セクターである神戸高速鉄道による民鉄各社との連携、神戸新交通による埋め立て地へのアクセスと、路線の特性に応じた多様な事業経営への関与を行ってきた経緯がある。本節で主に取り上げた北神線の市営化にあたって、このように多様な観点から公共交通事業を行ってきた経験があり、北区の持続可能な発展という都市経営上重要な課題を解決するための手段として、市営化という方法をとることができたと考えられる。

神戸市は近年は人口減少傾向にあるとはいえ、三大都市圏における中心都市であり、民間事業者による公共交通事業運営が成立する市場環境にある地域である。その中で、このように市の関与を強める形での公共交通政策が行われたことは、本書の主題である総合都市経営に大きな示唆があるように思われる。

(本節は、2020年11月9日に神戸市企画調整局交通政策課・都市局公共交通課にヒアリング調査をした内容を基に構成したものである。)

## 5 欧州における公共交通政策と都市経営

### (1) 本節の位置づけ

ここまで取り上げてきたように、日本においても公共交通を維持・活性化させるための各種方策や公共交通事業の運営の方法は、各地での実践が積み重ねられ、各種の制度が整えられつつあるが、今後公共交通の運営を取り巻く環境はより厳しさを増すなか、現行制度の活用にとどまらず、総合都市経営の観点から交通政策に取り組む必要がある。そのモデルとして、欧州を中心とした諸外国における政策のあり方を参考にすることも重要であり、日本都市センターの既往研究成果を参照し、その示唆を得ることとしたい。



## (2) 既往研究成果におけるドイツ・フランスの政策の整理

公共交通の維持、充実を図るために、各国、各地域の特性に応じた組織や制度が運用され、ファイナンス面では運賃収入以外の多様な財源、ガバナンス面では事業者と行政の連携、あるいは行政による事業者の管理の方法論が、それぞれ独自に発展してきた。日本都市センターでは2020年に刊行した報告書「次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策－欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン－」(以下、「次世代モビリティ報告書」)において、フランスとドイツの都市公共交通政策に枠組みについて、表1に示す構成で包括的に整理している(特に第Ⅱ部と第Ⅳ部を中心にフランス・ドイツを並列的に分析)。

公共交通機関がその機能・意義を果たし、持続可能な総合都市経営に資するためには、制度等が個別・単体で機能するのではなく、一通りの政策システムとして統合されることが重要である。ドイツ・フランス両国の政策の共通項を抽象的に表せば「モビリティを保障する法的理論を背景として、公的資金を財源として公共交通運営を支え、地域の公共交通政策を立案・調整する主体(組織)が計画を策定し、事業者に対して公共交通サービスの供給に関する契約を締結し、地域ごとの統合された公共交通システムを構築している」ということができるだろう。

表1 「次世代モビリティ報告書」目次抜粋

|     |                                     |
|-----|-------------------------------------|
| 第Ⅰ部 | これからのモビリティと欧州各国の都市・交通の特性            |
| 第1章 | これからの都市モビリティ                        |
| 第2章 | 欧州各国の都市自治体の基本的特性と都市・交通政策との関係        |
| 第Ⅱ部 | 欧州における都市交通を取り巻く社会的背景                |
| 第1章 | モビリティの保障に係る法的理論                     |
| 第2章 | 持続可能なモビリティを実現する交通計画と都市計画との連携        |
| 第3章 | 福祉政策としての公共交通政策のあり方                  |
| 第4章 | 環境政策としての自動車削減と公共交通利用促進              |
| 第Ⅲ部 | 欧州の道路再編を中心とした都市デザイン                 |
| 第1章 | 道路空間再編の潮流とその背景                      |
| 第2章 | 道路空間再編による歩行者空間整備の事例                 |
| 第Ⅳ部 | 充実した公共交通政策を支える制度                    |
| 第1章 | 公共交通政策を担う主体と主体間の連携                  |
| 第2章 | 公共交通政策に係る財源・制度                      |
| 第3章 | 公共交通政策を策定するためのプロセスと住民参加の仕組み         |
| 第Ⅴ部 | 新しいモビリティと公共交通政策との連携                 |
| 第1章 | モビリティ・イノベーションの普及によって引き起こされる影響に関する分析 |
| 第2章 | ドイツ鉄道の取組に見る「MaaS」の要諦                |
| 資料編 | 2018年 ドイツ運輸連合調査報告                   |

日本においても、交通政策基本法によって交通政策の基本理念は位置づけられ、各関係主体の責務も定められているが、公共交通政策が自治体行政全体の政策に占める割合は、特に財政的な面において大きくない<sup>12</sup>。公共交通政策が持続可能な都市の発展に寄与する

12 高野裕作・谷口守「都市自治体による公共交通政策に関連した財政支出に関する研究－全市区を対象としたアンケート調査の分析－」、『都市計画論文集』, Vol.53. No.3, pp1385-1392, 2018

ようになるためには、フランス・ドイツ両国の政策のあり方から次項で述べるような点に示唆があるのではないだろうか。

### (3) 総合都市経営における示唆

#### ア 包括的・安定的な財源制度

総合都市経営の観点から、自治体が主体的に公共交通政策に取り組み、特に事業運営への関与、活性化のための投資を行っていくためには、安定的かつ裁量の大きい財源が必要である。各自治体の自主財源にてそれを賄うことが理想ではあるが、現実的にはそれは難しく、国、都道府県からの補助金・交付金にて補う必要がある。現在の日本の公共交通に関連した補助金の制度は、要件を満たした路線に対する赤字補填の補助や、活性化のための事業ごとの補助、主に過疎地における住民の足を確保する施策に対する交付税措置など、個別に設けられているが、公共交通政策のための包括的な財源制度とはなっていない<sup>13</sup>。

次世代モビリティ報告書の第Ⅳ部第2章で論じられているように、フランス、ドイツ両国の公共交通政策に係る財政制度は、地域固有の財源、連邦からの補助金などさまざまな財源が充実している。フランスの交通負担金（VT）は都市圏のモビリティ政策局（AOM）が自主財源として、地域内の事業所の給与総額に対して課税するものであり、公共交通の運営、インフラ（LRT等の専用通行空間）の整備などに充てられている。ドイツの地域化法では、連邦

13 2022年に国土交通省に設置された2つの有識者検討会（「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」、「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会」）の提言を受けて、地域公共交通を包括的に支援・再構築することを目的とした「地域公共交通再構築事業」が社会資本整備総合交付金の基幹事業として創設されることが政府の方針として示されている。（国土交通省「令和5年度予算大臣折衝について」（令和4年12月21日）<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001579722.pdf>（2023.01.05最終閲覧））

の鉱油税を財源として、近距離鉄道の輸送実績等を根拠として連邦から各州に予算が配分される。各州の近距離鉄道輸送の運営補助を主な目的として設けられた財源であるが、近距離鉄道輸送以外の公共交通政策にも充てられ、州の特性に応じて裁量が大きいものになっている。

## イ 広域連携

本章のここまでの議論では、自治体と事業者との関係性を中心に事例や制度を考察してきたが、住民の日常的な行動範囲、公共交通網は基本的には一つの自治体内で完結することは無く、実態としての都市圏における自治体間の広域連携も重要な要素である。ドイツ、フランスは両国ともに自治体の合併が進まなかった歴史的経緯から、一般的な基礎自治体の規模が小さく、交通に限らず多くの行政分野において自治体間で連携をすることが一般的である。

フランスではコミューン間協力機構EPCIと称する広域連合が制度化され、人口規模、自主財源の有無や担当する行政分野の種類・数などによって7種類に大別されている。公共交通政策を担当するAOMはこのEPCIのいずれかの形態をとっているものが多く、EPCIが形成されている都市圏の単位で公共交通政策とその他の都市政策分野との連携も図られている。

ドイツにおいてもさまざまな形態の広域連携が実践されている<sup>14</sup>。そのなかでもハノーファーやシュトゥットガルトでは都市圏連合（Region）と呼ばれる独自の財源や議会を持った行政主体が結成され、公共交通を含む幅広い行政分野を担当している。運輸連合は、鉄道から路面電車、バスまで圏域内の公共交通の運行に係す

---

14 ドイツにおける都市圏連携については以下の報告書に詳しい。日本都市センター（2015）『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』

る主体が所有する有限会社の形態をとっていることが多い<sup>15</sup>が、シュトゥットガルトにおいてはRegionが都市近郊電車S-Bahnの任務担当者<sup>16</sup>として運輸連合の構成員となっている。

日本において公共交通の連携の枠組みが組織化されているのは一般的ではなく、地域公共交通計画（旧：地域公共交通網形成計画）を複数自治体が共同で策定している例があるが、2022年4月末までに策定された計画727件のうち58件に留まる（この他に県の単位で策定された計画もある）<sup>17</sup>。一方で公共交通に留まらない広域連携の枠組みとしては連携中枢都市圏や定住自立圏、広域連合などがあり、公共交通を主要な政策分野の一つとしている広域連合が、数が少ないながらも存在している<sup>18</sup>。

公共交通計画の策定自体も専門性を要する業務であるが、計画を実行していく段階において、前項で述べた財源の調達、運賃を含めた事業に係る財政的な調整、事業者の管理・監督など専門性の高い業務を担わなければならない状況において、特に小規模自治体の場合、公共交通政策を担う職員の専門性確保などの実務的観点からも、自治体間および都道府県や事業者も含めた連携の枠組みを常設

15 運輸連合を構成する主体は、事業者だけ、事業者と行政、行政だけの3類型に大別することができ、州によって運輸連合の制度上の位置づけも若干ずつ異なる。

16 ドイツでは公共交通機関の種別ごとにその責任を負う行政主体（任務担当者）が定められており、州ごとに制度は若干異なるが、近距離鉄道輸送は州レベル、バスや路面電車などの道路系公共交通は自治体レベルが任務担当者となることが多い。

17 2018年時点における地域公共交通網形成計画の策定状況については以下の論文で分析しており、複数自治体で策定された計画の特徴として①特定の鉄道路線沿線、②特定の政策実施、③自治体間の連携の枠組み、④県内のブロック、⑤流域、半島、島など地理的まとまりを挙げている。高野裕作（2018）「交通政策における自治体間の連携のあり方」、『都市とガバナンス』第30号、pp20-29、日本都市センター

18 長野県飯田市を中心とした南信州広域連合の取組みは以下の論文に詳しい。一柳和宏（2018）「生活圏の広域連携で取り組む南信州の公共交通」、『都市とガバナンス』第30号、pp51-55、日本都市センター

的な組織化することの有効性は高いだろう。

#### (4) まとめ

自治体が総合都市経営の手段として公共交通を活用しようとしても、現在の日本の公共交通を取り巻く環境は、多くの地域で現状の維持も困難な状況になっている。地域の持続可能な発展に寄与する公共交通のあり方について、本章にて整理した3つの論点（政策的意義、公共交通を維持・充実させるための方策、公共交通の運営に対する自治体の関与のあり方）から、各自治体はより主体的に取り組む必要があるだろう。