

# 鉄道を「地域のもの」に ——地域の鉄道を使いやすくする方策——

えんどう しゅんたろう  
遠藤 俊太郎  
交通経済研究所主任研究員



## 1. 地域が主体的に関与する事業構造へ

各地で地域公共交通が存続の危機に瀕していると呼ばれて久しい。しかし、我が国では、地方部においても公共交通が市場の中で事業として成立し私企業が独立採算で適切に経営・運営できた時代の考え方から未だ脱せず、事業者の内部補助やリスク負担に頼る事業構造のままとなっている。鉄道に関しては各地で上下分離等を含む多様な取組が進められているものの、全国的に抜本的な構造改革が実現しているわけではない。そのような状況の下で事業者が積極的な投資に踏み切るとは難しく、地域の自治体が当事者として計画・運営に参加しなければ鉄道のサービス水準が徐々に低下し、いずれ地域住民から必要とされなくなることは自明である。

本稿では、地域鉄道を持続可能なものとして再生し活用するためにはその利便性向上と維持・改善に向けた自治体の主体的な関与が必要であると提言する。

## 2. 便利になれば利用は増える

### (1) 地域輸送に向かない鉄道を便利に

当初から地域の通勤・通学を支える都市圏輸送・地域輸送（以下、地域輸送）を目的として計画された線区は別として、鉄道の多くは基本的に都市間輸送を使命として建設されたものであり、元々地域輸送には向かない。しかし、地方における鉄道の使命は大きく変わった。高速交通網に都市間輸送の使命を譲った鉄道の在来線は、専ら地域輸送の役割を担っている。一方で、いま現実にそれが地域にとって本当に使いやすく持続可能な輸送機関となっているだろうか、という点には疑問符がつく。

国内外を見渡せば、そのような線区においても、地域鉄道としての利便性を向上させることで利用が増えることを示す事例が存在する。

### (2) 国内では転換三セクや社会実験の例

国内では、国鉄再建に絡む第三セクター等への

転換線で、運行本数の増加、新駅の設置等を行った事例がわかりやすい。地域の人口減少や道路整備の進展等でその後に輸送人員を減らしたケースは多々みられるが、当時特定地方交通線として選定される水準にあった線区が一時的にでも輸送実績を伸ばして地域輸送に貢献したという事実は、利便性が向上すれば地域に支持され、鉄道としての役割をより果たすことができることを示している。

いやいや、それは三十数年前の話ではないか。人口あたりの自動車保有率は当時の倍以上。本数を増やしても駅を増やしても、そんなに利用者は増えっこない……。そう考えるのも不思議はない。では、最近の事例はないか。複数施策を組み合わせることで抜本的な利便性向上を目指した例の代表格は2006年から2011年まで行われた高山線社会実験であろう。これは富山市が事業主体となってJR西日本と協定を結び、国の「まちづくり交付金」を活用して実施したもので、周辺の線区が軒並み輸送量を減らす中で約1割の利用増を実現した。

### (3) 同様の例は海外にも

海外に目を向けると、ドイツやフランス、スイス等国で、既存の線区へ地域輸送に対応した新駅をつくり、列車の運行頻度を上げるとともに運行系統を変える等して鉄道の利用者数が倍増した例が複数みられる(写真1)。そのカギは、国(連邦)からの財源を後ろ楯として地域自身がその取り組みを主導している点にある。もちろんやせた土地に種を蒔き、水を撒いても芽は出ないし仮に出ても育たないように、ベースとなる潜在需要が存在しなければただのムダ。地域に人が住み、潜在需要があることが全ての前提となることは言うまでもない。スイスやドイツでは、どの路線をどのように活かすのか見定めて計画をつくるのは専門教育を受けた「交通プランナー」という計画技

写真1 幹線上の新駅と地域輸送列車



写真は全て筆者撮影

術者の仕事で、その政策決定と説明責任は地域の政治家が担う点が日本と大きく異なる。

## 3. 地域の手で鉄道を「地域のもの」に

### (1) 鉄道の活用には構造改革が不可欠

地域鉄道に関する問題は2つある。線区の維持が容易ではないこと、そして、先述したとおり地域輸送に対応できていないことである。これは、事業者、利用者双方にとって良いことではない。特に、いわゆる幹線の主要区間は複線化や電化がされており、様々な設備が重厚長大で、維持するだけで費用がかかる。さらに新駅整備や運行本数の増加といったハード・ソフト両面での利便性向上を図ろうとすれば大きな投資を免れない。利便性が高まって利用者が増えたとしても運輸収入の増でその費用を賄うことは難しく、鉄道事業者にそれを強いるのは無理な話である。地域自らは費用を負担せず、増発・増便や駅整備等を鉄道事業者に「要望」するだけの自治体はそのあたりをよく考える必要がある。JR各社が新幹線や大都市圏での収益を原資として地域の線区を維持し列車を運行している実態を把握していれば、事業者や国に対し一方的に「線区の存続」や「廃止の規制強化」を要望することにはならないはずである。

## (2) 地域が保有し、考え、改良する仕組みへ

ここでいう「地域のもの」には二つの意味がある。一つは「地域が鉄道を保有し運営する」ことであり、もう一つは「地域内で鉄道が利用・活用される」ことである。必ずしも線区全体の保有・運営形態を変更することが迫られるわけではない。例えば、地域が必要な負担をして、その線区を保有する事業者に必要な整備をしてもらうことも可能である。冒頭に挙げた高山線の社会実験はこのパターンだ。地元の要請を踏まえ、地元の費用負担等より設置される駅、いわゆる「請願駅」も同じ考え方である。

一方、地域側からは、規模の大きい鉄道事業者との協議の場合、社内に関係者が多く協議や意思決定に手間と時間がかかる、その事業者の高度(リッチ)な基準で整備するため費用が高む、まちづくりの観点からの議論が進みにくい等の課題を耳にする。青森市の小野寺市長は、筆者が司会をした本誌対談(2020年3月号掲載)で、「青い森鉄道が県の保有になり、地域づくり・まちづくりの観点で話ができるようになった。新駅設置と駅前の公共施設整備をセットで議論できた。」と述べている。福井では、並行在来線としてJRから経営分離される北陸本線について、福井鉄道やえちぜん鉄道を含む鉄軌道ネットワークとしてどのように活用するかの議論が行われている。並行在来線は政府与党申し合わせにより整備新幹線の開業とともに経営分離されることとなっており、地域側が望んで経営分離されるわけではない。しかし、鉄道が地域のものになることで、地域自身が地域の交通のあり方、鉄道の使い方を考え、それを実行に移すことができるメリットは大きい。

## (3) 経営分離の課題——財源と担い手——

### ①費用負担と財源

経営分離に際し問題となるのは、経営・運営にかかる費用を誰がどのように負担するのかという極めて重大な事項である。1980年代の特定地方交通線に関しては、いわゆる転換交付金があり、地域はこれを原資として大規模な投資を行うことが可能であったほか、転換後5年間の赤字補填制度もあり、当面の経営・運転資金は転換交付金により設立した基金で賄うこともできた。

今、そのような交付金はなく、特定地方交通線のような時間制限<sup>1)</sup>もない。そのため自治体は費用負担増を嫌がり、継続してJRに路線を保有・維持させようとする。これは、簡単に言えば事業者と地域による「負担の押し付け合い」である。事業者は利用者数の減少を理由に事業継続や投資は困難だと主張し、地域は額の多寡にかかわらず負担自体を拒む。そこには、地域の公共交通をどうデザインし、その中で鉄道をいかに活用するかというビジョンはない。結果として必要な投資を行うことができず、鉄道は地域にとって使いやすいものにはならないという、悪循環にさえ至らない膠着状態に陥ってはいないだろうか。自治体としては「無い袖は振れない」ということになるが、全国各地に経営への参画、上下分離、みなし上下分離等、様々な形で鉄道の維持・運営費を負担している自治体がある事実を考えると、それは本当に「ない袖」なのか?という疑問が残る。

### ②担い手の確保

地域・自治体は基本的に鉄道の運営ノウハウを持っておらず、鉄道を安全に維持運営するためには鉄道を動かす事業者の存在が不可欠である。地域の関与の下で従前の事業者に代わって新たな事

1) 特定地方交通線対策協議会の会議を開始した日から2年を経過しても協議が調わないことが明らかであると認められる場合、国鉄は対象路線の廃止の許可を申請できた(国鉄再建法第十条)。

業者が輸送を担う例は、岡山電気軌道が経営を引き継いだ和歌山電鐵や WILLER TRAINS 株式会社が第二種鉄道事業者となった京都丹後鉄道の事例がある。しかし、全国どこでも新しい担い手が見つかるわけではないだろう。最も現実的なのは、従前の事業者である近鉄が実質的な担い手として鉄道事業を全面的にサポートする四日市あすなろう鉄道や伊賀鉄道にみられる仕組みではないか。輸送計画・財源をはじめ中長期的な経営リスクを地域が担い、地域との契約に基づいて事業者が安定した輸送サービスを提供する仕組みは、欧州における鉄道の契約輸送として一般的に導入されているものであり、我が国でもこれと類似の仕組みを一般化していく必要性が高いと考えられる。

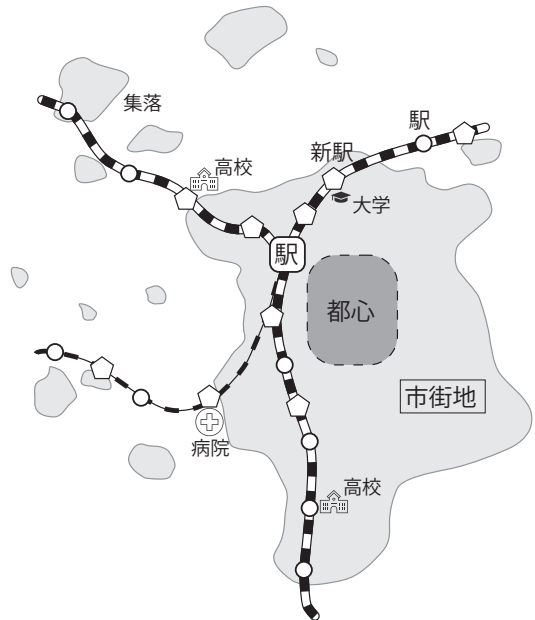
#### 4. 地域鉄道の再デザイン

##### ——地域の地域による地域のための鉄道のイメージ——

ここからは、鉄道を「地域のもの」にする具体的なイメージを提示したい。

——人口 10 万人台の A 市を中心とする A 地域圏は、約 30 万人の都市圏人口を擁し、通勤・通学、通院、買物等が域内でほぼ完結する一つの生活圏。鉄道は中心駅から放射状に JR の 3 路線と第三セクター鉄道 1 路線があり、どの線区も単独で経営維持できる状況にないが、高校生の通学時交通手段は約 3 割が鉄道で、冬期には積雪もあることからバス転換は困難である。JR 列車の運行本数は少なくダイヤは不規則で、運行間隔が 2 時間以上となる時間帯もある。大学や病院は線路近くにあるものの駅が遠く、自動車利用が中心(図 1)。乗り換え利便性が低いいため線区相互の乗継利用が難しいほか、多くの駅でバリアフリー化が実現できていない。地域では道路交通渋滞が慢性化しており、高齢ドライバーの事故も目立つようになってきた。そこで、地域として公共交通全

図 1 A 地域圏のイメージ



筆者作成

体の利便性を高めて自動車からの転換を図るべく、既存の事業者に①増便、②パターンダイヤ化、②運賃の通算、③大学・病院付近への新駅設置を要望したが、事業者側は当然、費用対効果の面から難色を示し、地元が負担しての実施についても、支社・本社との調整が難航している。

この状況を打開するため、沿線自治体と県、地元企業は、沿線自治体と地元経済団体・地元企業等が出資するえちぜん鉄道の例を参考に地域鉄道会社を設立し、JR から域内の全線区を移管した。この会社は沿線の首長が取締役を務めるためまちづくりとの連携を含め意思決定が速く、地方交付税交付金や JR 時代には使えなかった各種補助制度等を活用して既存設備の改良を進めるとともに大学、病院付近、住宅街に簡易な駅・停車場を設けて短距離区間での利用を促進。さらにこの会社が JR と既存の第三セクターに運行を委託して通勤・通学時間帯を中心に地域の利用に合った線区直通列車の運転やダイヤ設定を実現した。バスの

写真2 旧DB線を地域の事業者に移管し都市圏輸送に対応した例



みの内容だった地域公共交通再編実施計画も鉄道を含めた地域交通計画となり、パターンダイヤ化で乗り継ぎ利便性も大幅に向上。複数事業者が運行していた時代には収益の分配や減収補填の協議に難儀していた共通さびの発行も容易になった。

これらの施策により、減少を続けていた輸送人員が増加に転じ、地域住民は何気なく日常的に鉄道を利用するようになった。これを主導した中心市の市長は、大量の得票差をつけて再選された。――

どうだろうか。これだけ読むと、あまりにも夢物語が過ぎる。しかし、国外にはこれとほぼ同様に、地域自身が鉄道を保有して改良を加え、地域住民がこれを利用する好循環を生み出している事例が複数存在する。例えば、DB（ドイツ鉄道）の鉄道インフラを既存の事業者をベースとして新設した地域出資の会社に丸ごと移管し、駅・停留所を新設して市街地沿いに新線を付け替える等してシームレスなサービスを提供するといった例がある（写真2）。ひとくちに上下分離と言ってもいろいろ形態があり、地域が主体となりつつ担い手を確保する方策は一つではない。法令上の制約があるのであれば、必要な法令改正を重ねていけばよい。

## 5. 存続の判断も地域の手で

鉄道を地域が保有して利便性向上策を練っても、基盤となる需要がなければ絵に描いた餅以前の問題であり、地域が「鉄道は輸送機関としての役目を終えた」と判断することは当然あり得る。費用を負担して残すのか、廃止するのか、その選択は地域が長期的な視点に立って自ら行うべきことである。そのとき、単に鉄道としての存在を維持することを目的とすることに意味はない。地域をどうしたいのか、そのために地域の交通をどうしていくのか、必要なことをどのように実現するのか、地域自身が自らのこととして考えることが不可欠である。

既存鉄道を「地域のもの」にし、地域自身が責任をもって改良していく。既存の事業者は、地域との契約に基づく輸送の担い手として健全な経営を実現する。それが、地域において鉄道を持続可能でより使いやすいものとし、利便性の高い地域の交通インフラとして活用する有力な方策ではないか。

### [参考文献]

- 遠藤俊太郎：ドイツ・カッセル都市圏における既存インフラを活用したLRT整備事例，土木計画学研究・講演集，CD-ROM，2012
- 遠藤俊太郎：ドイツの都市における鉄道の活用動向―都市・地域の発展と公共交通としての鉄道，都市計画346号，pp.82-85，日本都市計画学会，2020
- 中川大：地方圏における都市と鉄道の新しい関係，都市計画346号，pp.42-45，日本都市計画学会，2020