

政策研究レポート

ローカル鉄道の健全経営に向けた行政支援のあり方に関する調査 報告書

政策研究事業本部 [名古屋] 研究開発部 副主任研究員 近藤洋平
 主任研究員 宮下光宏
 [東京] 社会政策部 主任研究員 鈴木俊之
 公共経営・地域政策部 部長 原田昌彦
 [大阪] 研究開発第1部 副主任研究員 清谷康平

【調査の概要】

廃線危機の際は廃線反対運動が見られるなど、鉄道に対する愛着が深い地域は多く見られます。しかしながら、少子高齢化・人口減少が進む中で、地方を中心にローカル鉄道を維持していくことは難しくなっています。

ローカル鉄道の維持に向けては、沿線自治体による支援の重要性が増しつつありますが、経営改善に向けた具体的な支援のあり方等については、まとまった調査が見られませんでした。

そこで当社では、全国の地域鉄道事業者へのアンケート調査と、アンケート回答などから抽出した鉄道事業者・沿線自治体に対してヒアリング調査を行いました。

調査にあたっては、大きく3つの論点で行い、その結果、以下の知見が得られました。

論点①：少子高齢化・人口減少が進む中で、経営改善を実現しているローカル鉄道の特徴は？

- ⇒ アンケートでは、利用者が増加傾向のすべての路線で「通勤定期」の利用者が増加
- ⇒ 定期券利用者に着目した利用促進、設備投資によるサービス向上等がポイント

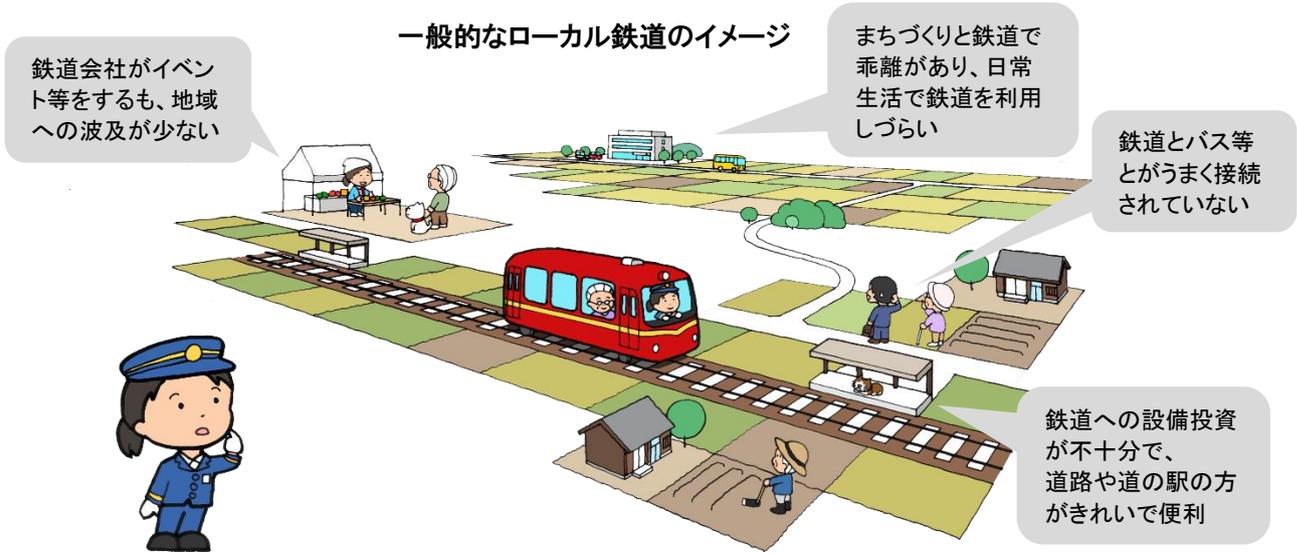
論点②：近年増加している「上下分離(公有民営)」について、その効果と課題は？

- 効果** 鉄道施設が「公共施設」となることによる沿線自治体の主体的な取組の促進
- 課題** 「上下分離すれば鉄道は維持される」として地域の危機意識が薄れること

論点③：沿線自治体と鉄道会社の適切な役割分担のあり方とは？

- ⇒ 利用促進に向けた「売上の上下分離」の提案
 (沿線自治体はまちづくり、鉄道会社は観光・協働として、得意分野の役割分担)

※本調査で「ローカル鉄道」は、JRや民間鉄道などを含め、利用者数が少ない鉄道路線を指しているが、具体的な調査については、国土交通省が定める「地域鉄道」96社を対象として実施した。



沿線地域のまちづくりと鉄道で乖離が見られ、通勤通学で地域住民が鉄道を利用しづらく、鉄道会社のみでは経営改善が困難となっています。



「売上の上下分離」を通じたローカル鉄道の利用促進のイメージ



「売上の上下分離」を通じて、日常生活で鉄道を利用しやすい環境となり、経営改善が図られます。

| | | |
|----------|---|---------------------------------------|
| 鉄道会社（上） | ⇒ | 観光と協働により、「定期外」を中心とした利用促進 |
| 沿線自治体（下） | ⇒ | まちづくりとインフラ整備により、「定期券」(特に通勤)を中心とした利用促進 |

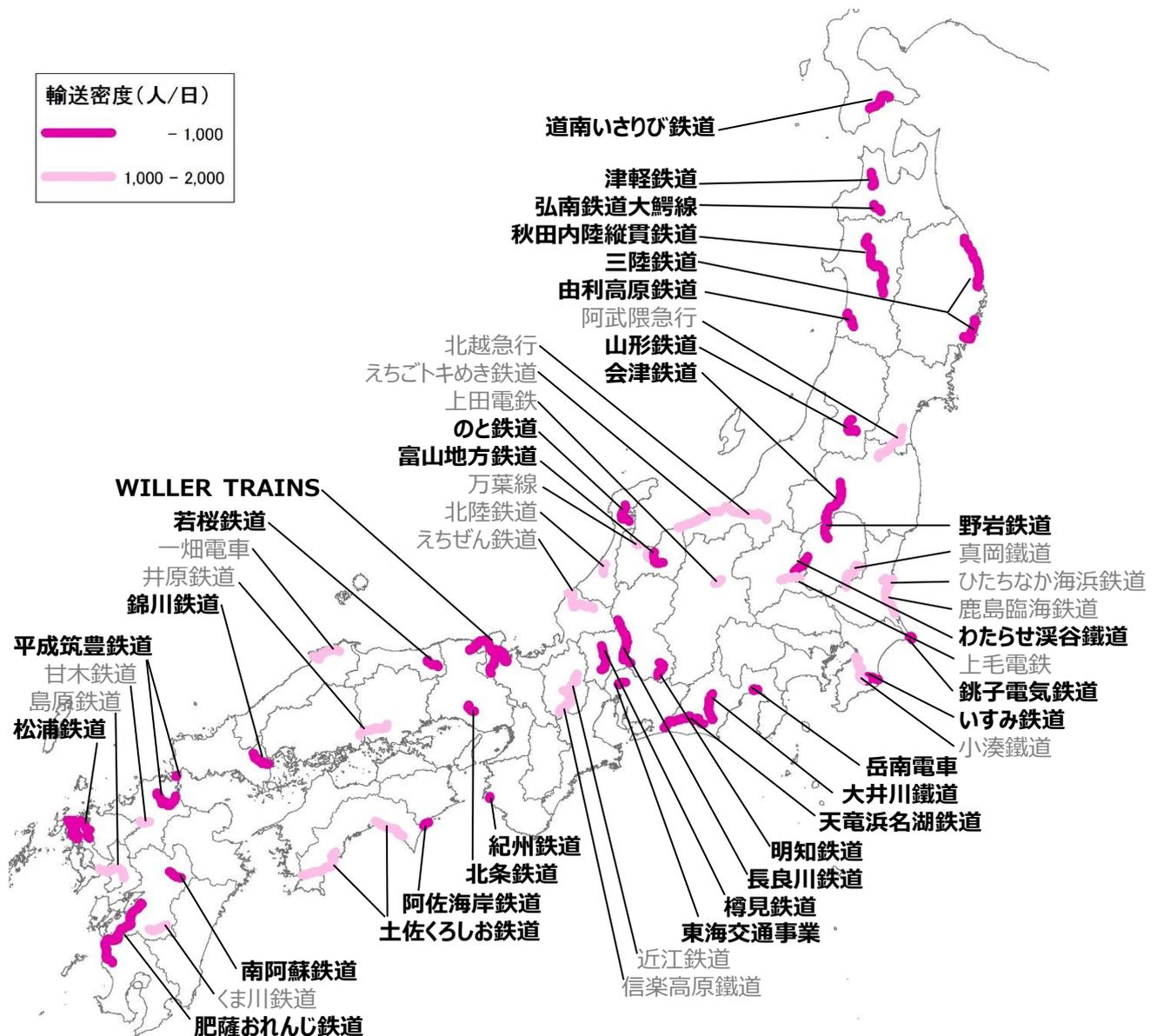
【調査の本編】

1. ローカル鉄道を取り巻く環境

(1) 利用者の少ないローカル鉄道

国鉄民営化の際にバス転換が適当とされた基準が「輸送密度 4,000 人/日」であり、JR北海道が「単独維持困難線区」の目安としたのが「輸送密度 2,000 人/日未満」である。

そこで、国土交通省が定める「地域鉄道」のうち、「輸送密度 2,000 人/日未満」の鉄道路線を示したのが以下の図である。全国には、その水準を下回る路線が多数存在することが分かる。



資料:「鉄道統計年報 平成 27 年度」(国土交通省)より、当社で輸送密度の低い鉄道を抜粋して作成
 図 輸送密度 2,000 人/日未満の「地域鉄道」

(2) 廃線が続くローカル鉄道

以下の表は、「地方中小鉄道」の路線廃止状況であるが、ローカル鉄道では毎年のように廃線が進んでいる。

この表はあくまで「地方中小鉄道」を示しており、JRや大手民間鉄道の廃線は含まれていないため、実際にはこれ以上の廃線が進んでいる。

表 地方中小鉄道の路線廃止状況

| | 合計 | 一部廃止 | 全面廃止 |
|-------|-------|-------------|------------------------------|
| | 営業キロ | 鉄道会社(営業キロ) | 鉄道会社(営業キロ) |
| 1993年 | 23.3 | 新潟交通(11.9) | 野上電気鉄道(11.4) |
| 1994年 | 0.0 | | |
| 1995年 | 7.6 | | 越後交通(7.6) |
| 1996年 | 0.0 | | |
| 1997年 | 0.0 | | |
| 1998年 | 6.2 | 弘南鉄道(6.2) | |
| 1999年 | 25.8 | | 新潟交通(21.6)、蒲原鉄道(4.2) |
| 2000年 | 0.0 | | |
| 2001年 | 38.4 | のと鉄道(20.4) | 下北交通(18.0) |
| 2002年 | 39.4 | 長野電鉄(12.9) | 南部縦貫鉄道(20.9)、有田鉄道線(5.6) |
| 2003年 | 0.0 | | |
| 2004年 | 0.0 | | |
| 2005年 | 79.1 | のと鉄道(61.0) | 日立電鉄(18.1) |
| 2006年 | 159.9 | | 北海道ちほく高原鉄道(140.0)、神岡鉄道(19.9) |
| 2007年 | 82.0 | 高千穂鉄道(29.1) | くりはら田園鉄道(25.7)、鹿島鉄道(27.2) |
| 2008年 | 62.8 | 島原鉄道(35.3) | 三木鉄道(6.6)、高千穂鉄道(20.9) |
| 2009年 | 2.1 | 北陸鉄道(2.1) | |
| 2010年 | 0.0 | | |
| 2011年 | 0.0 | | |
| 2012年 | 39.1 | 長野電鉄(24.4) | 十和田観光電鉄(14.7) |
| 2013年 | 0.0 | | |
| 2014年 | 0.0 | | |
| 2015年 | 0.0 | | |

資料:「数字で見る鉄道 2016」(国土交通省鉄道局)に、当社で鉄道会社名を加筆して作成

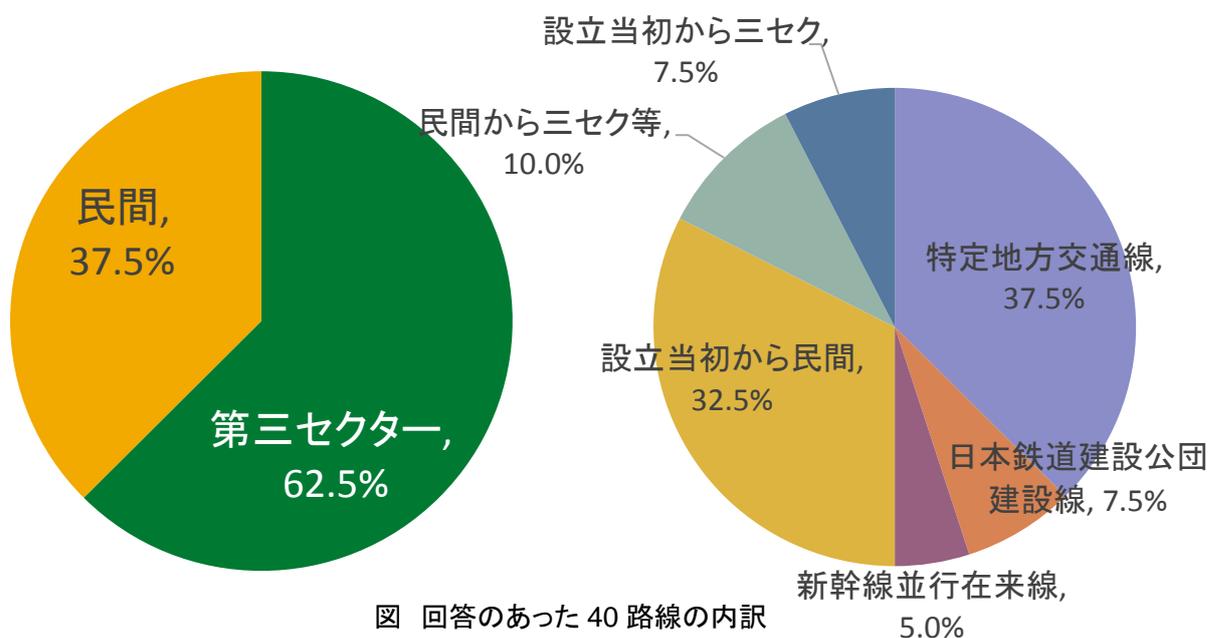
2. アンケート調査結果

(1) 調査の概要

全国の地域鉄道を対象として、行政からの支援状況や、近年の鉄道利用状況を把握するために、アンケート調査を行った。概要は以下の通りである。

表 調査の概要

| | |
|------|---|
| 調査対象 | 全国の「地域鉄道」96社 |
| 調査機関 | 2017年9月13日～9月29日 |
| 調査方法 | 郵送配布、郵送またはWEB回収 |
| 回収 | 回収39件(回収率40.6%) ※ただし、路線ごとに異なる行政支援を受けていると回答する鉄道会社が1社あり、そこは2路線として、計40路線で集計した |



(2) 調査結果

利用者が減少傾向の路線が約6割を占めるが、2割は利用者が増加

「減少」「やや減少」を合わせた減少傾向の路線は全体の約6割を占める一方で、2割は「増加」「やや増加」を合わせた増加傾向にある。

乗車券別の利用動向を見ると、通学定期の半数以上は減少傾向となっており、増加傾向は1割に満たない。

通勤定期や定期外では、増加傾向が約2~3割となっており、これらが全体の増加に貢献しているものと考えられる。

質問 この路線について、直近3年の年間利用者数の動向はいかがですか？

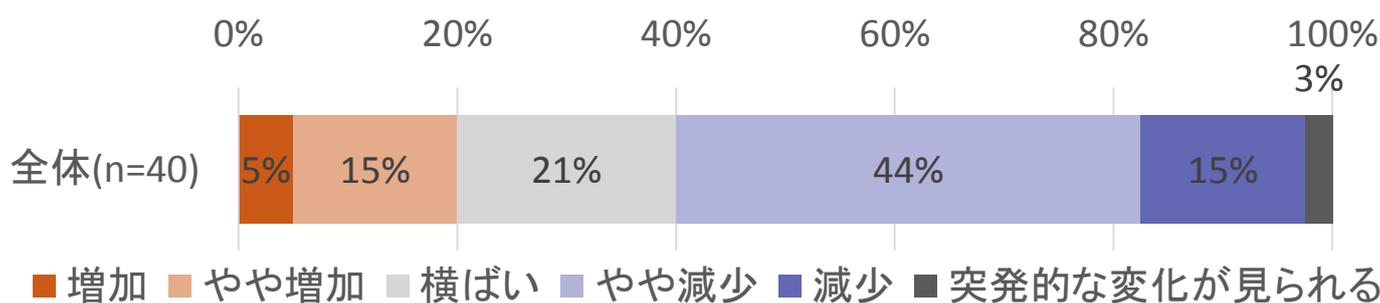


図 利用動向

質問 それぞれの区分で動向はいかがですか？

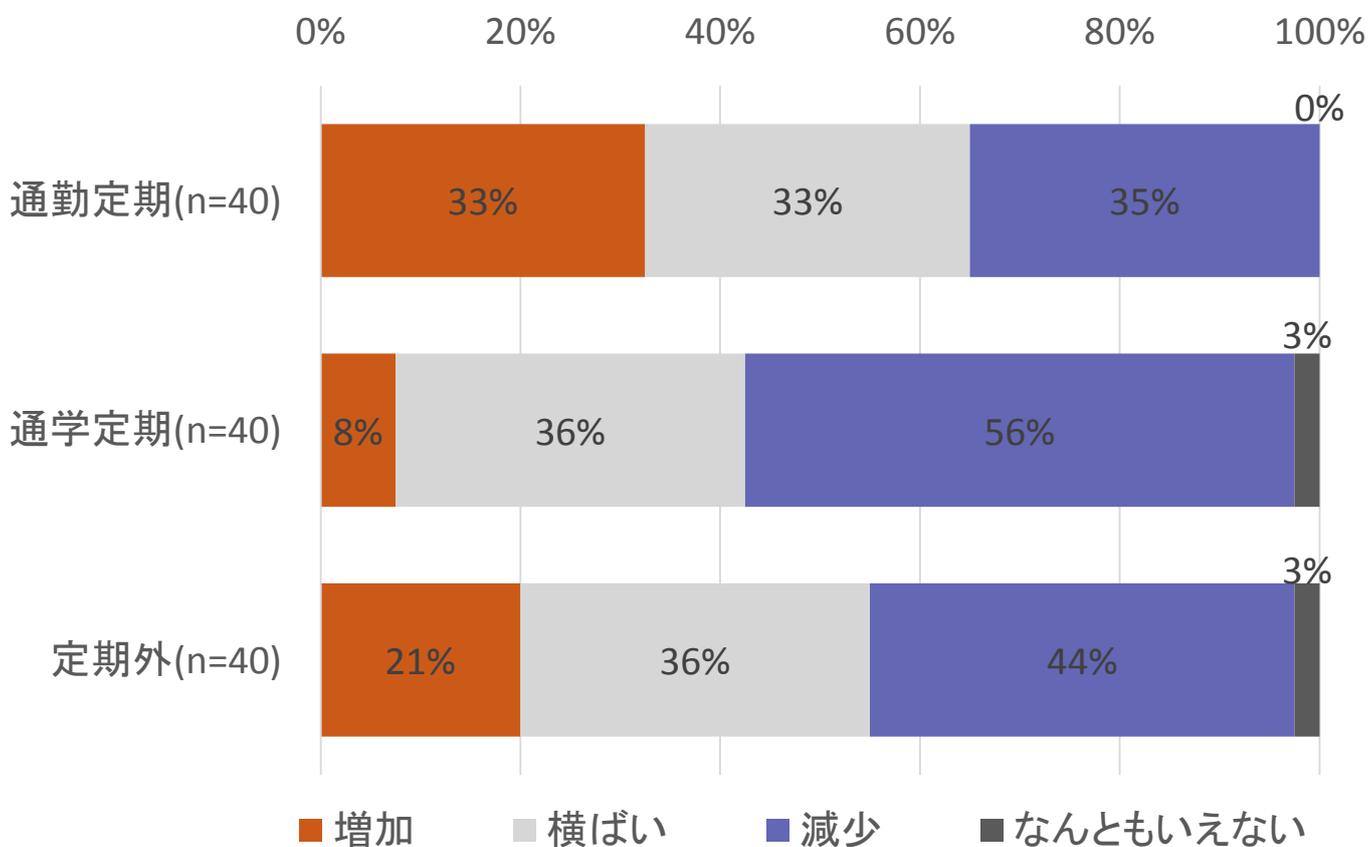


図 乗車券別の利用動向

利用者が増加傾向の路線では、すべて「通勤定期」の利用者が増加

全体の利用者数が増加傾向の路線と減少傾向の路線で区分し、乗車券別の状況でクロス集計を行った。

全体の利用者数が増加傾向の路線すべてで「通勤定期」の利用者数が増加しており、次いで「定期外」も約 6 割が増加傾向であることから、利用者増には「通勤定期」と「定期外」の増加が貢献していることが分かる。

さらに、利用者数や収入の維持に貢献した施策としては、P&R、新駅整備、年間定期券、等が挙げられ、観光客向けよりも地元住民の利便向上に資する施策が多かった。

質問 この路線について、直近3年の年間利用者数の動向はいかがですか？

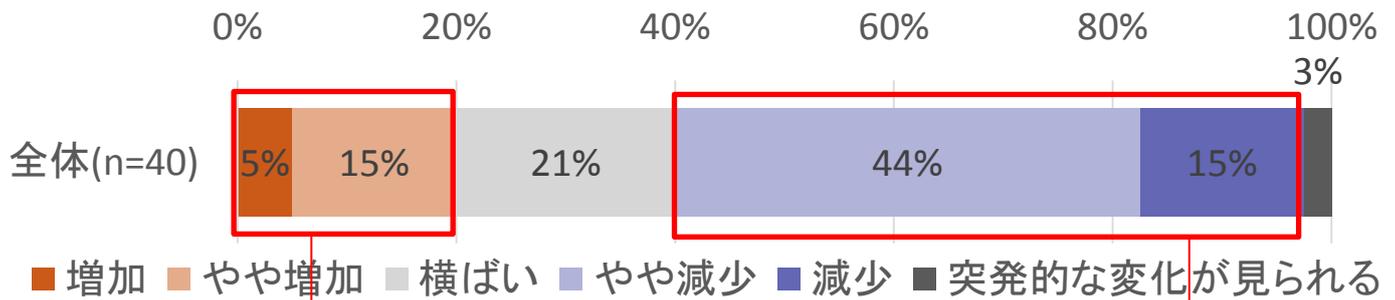


図 利用者動向(再掲)

質問 それぞれの区分で動向はいかがですか？

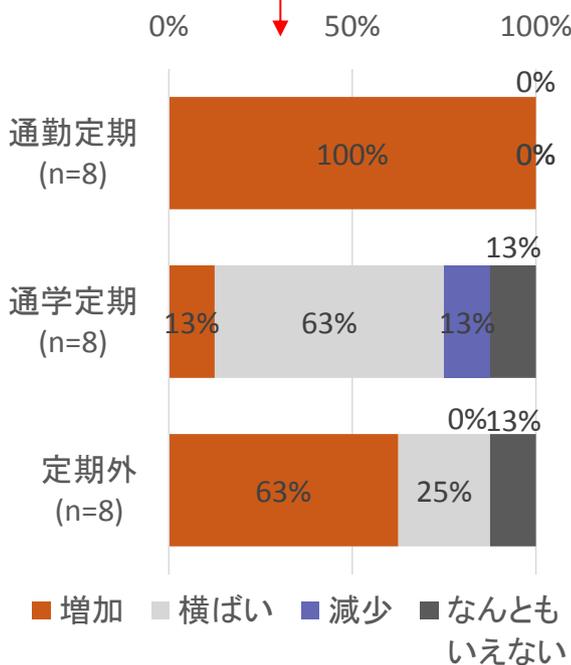


図 乗車券別の利用動向(全体が増加傾向の路線)

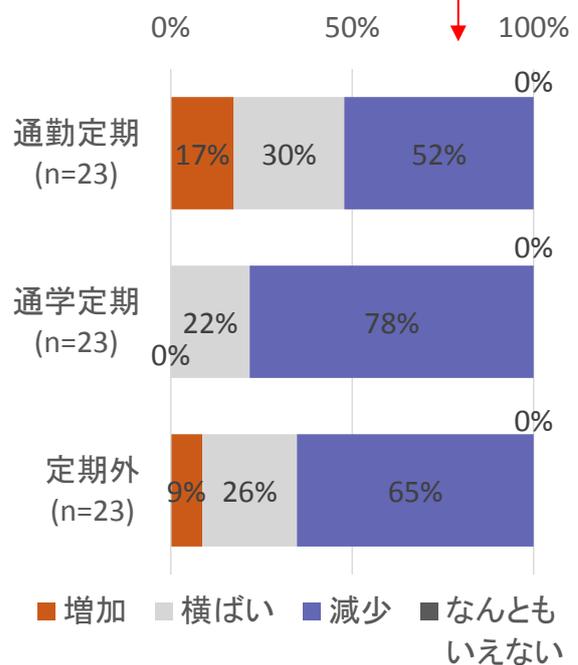


図 乗車券別の利用動向(全体が減少傾向の路線)

質問 この路線について、利用者数や収入の維持・増加に貢献したと考えられる自社や沿線自治体の取組について、主なものを2つまでお答えください。

(全体が増加傾向の路線のみ抽出)

3件 P&R 2件 新駅整備、年間定期券

1件 ノーマイカーデー、交換設備による便数増、相互乗入、企画列車、学生向けチラシ、駅舎・トイレ整備

3. ヒアリング調査結果

(1) 調査方法

今回の調査では、アンケート回答などから、以下の通り 15 件のヒアリングを行った。

| 支援スキーム | 鉄道事業者 | 沿線自治体 | 実施日 |
|------------------------|-----------|--------|------------|
| 公有民営 | 若桜鉄道 | 八頭町 | 2017/12/07 |
| | (伊賀鉄道) | 伊賀市 | 2018/02/22 |
| みなし上下分離 | 上毛電気鉄道 | 群馬県 | 2018/02/09 |
| 10 年を単位とした支援計画 | アルピコ交通 | 松本市 | 2017/11/28 |
| | 松浦鉄道 | 佐世保市 | 2018/01/10 |
| | ひたちなか海浜鉄道 | ひたちなか市 | 2018/02/02 |
| 年度ごとの赤字補填 | 北条鉄道 | 加西市 | 2017/12/08 |
| 支援なし (国補助とその協調補助のみ) | 遠州鉄道 | 浜松市 | 2017/12/01 |

ヒアリングに当たっては、以下の3つの論点を中心に行った。

論点①: 少子高齢化・人口減少が進む中で、経営改善を実現しているローカル鉄道の特徴は？

論点②: 近年増加している「上下分離(公有民営)」について、その効果と課題は？

論点③: 沿線自治体と鉄道会社の適切な役割分担のあり方とは？

(2) ヒアリング調査から得られた知見・課題

病院・学校の移転や商店街の衰退など、鉄道会社だけでは対処不可能な課題で利用が減少

- ・ローカル鉄道は、沿線の学校や病院の移転、商業地区の衰退や少子化など、鉄道会社から見た「外部要因」に大きく影響を受けることが分かった。しかしながら、外部要因にもかかわらず、鉄道会社が責任を感じるケースが見られた。
- ・大都市の大手鉄道会社であれば、沿線への住宅地開発と拠点駅の商業機能強化などを行い、自社の努力で利用者を増やす事も可能である。しかしながらローカル鉄道会社はそうした経営資源を有しておらず、自社で利用者を増やそうとしても限界がある。
- ・ヒアリング調査した鉄道会社においても、鉄道沿線に施設が集約されている鉄道会社は将来見通しがあり、そうでない鉄道会社は厳しい状況であった。

利用者数の増加に向けては、定期外(観光)よりも定期券(特に通勤定期)が効果的

- ・多くのローカル鉄道会社では、ウォーキングイベントや観光列車など、多様な利用促進が行われており、特に大都市圏近郊の鉄道会社の中には、大都市圏から多くの観光客を集めているケースも見られた。
- ・しかしながら、観光は予約や受け入れなどでどうしても手間が大きくなりがちであるため、可能であれば定期券の方が望ましいとの意見が聞かれた。定期券を1人が購入してくれば年間600回(1日2回×300日)近い利用が見込めるが、600人に乗ってもらうイベントを開催するのは困難であるとの理由である。
- ・ただし、全国的な少子化傾向に伴い高校生の人数が減少傾向である。高校生に確実に利用してもらう一方で、通勤利用の促進を図ることで全体利用者の底上げを実現しているケースが見られた。

(通勤定期)

- ・朝夕20分間隔のダイヤへの増便や新駅整備などを行い、JR 特急への接続しやすさよりも地元の通勤利用に資するダイヤ・便数に切り替えていき、利用者増につなげる事例が見られた。20分または30分間隔で運行できれば「パターンダイヤ」の設定にもつながる。ただし、多くのローカル鉄道は単線のため、増便には交換施設の整備が必要である。沿線自治体や県や国の支援により整備し、利用者増につなげた事例が見られた。
- ・職員の車通勤を抑制し、公共交通利用通勤を推奨している事例も見られた。元々は「健康」がきっかけであるが、公共交通の利用促進や中心市街地の活性化にも貢献しているとのことである。
- ・そのほか、P&R や C&R の駐車場・駐輪場を整備し、朝夕の渋滞混雑を避けたい需要を取り込んでいる事例も見られた。
- ・なお、通勤定期券の費用は職場負担の場合が多く、利用者にとってもメリットが大きいとの事である。

(通学定期)

- ・大幅な割引による「年間通学定期券」を販売し、通学利用者の獲得に成功している事例も見られた。高校生に鉄道を利用してもらって、卒業後にも利用し続けてもらうことを期待しているとのことである。

補助される立場の鉄道会社は、大きな設備投資を沿線自治体に対して言い出しにくい

- ・鉄道施設の設備投資は毎年億単位の費用を要するため、潤沢な利益のないローカル鉄道会社は、どうしても既存施設の延命を考えがちである。
- ・そうした中で、終電の発車時刻を遅らしたり、交換施設設置による増便をしたり、車両を新造するなど、サービス向上により利用者数を増やしている事例が見られた。利用者数の増加に向けては、サービス向上に資する設備投資が必要であることが分かった。
- ・ただし、ローカル鉄道会社は補助を受ける立場として、こうした大きな設備投資について沿線自治体に要望を言い出しにくいという意見が聞かれた。したがって、沿線自治体側から提案するような姿勢が求められる。そのためには両者のコミュニケーションを図る場が必要であるが、「10年整備計画」を策定することを通じて定期的に行うのが有効である。

「乗って残そう」運動では残らない」という意見

- ・国鉄民営化以降、多くのローカル鉄道沿線では「乗って残そう」運動が展開されたが、結果として利用が増えた訳ではないという認識も一部のローカル鉄道では聞かれた。
- ・また、地域住民からは「残してほしい」という要望は出てくるものの、要望を出す人自身が普段の生活の中で鉄道を利用しているとは限らないとの意見も見られた。
- ・そうしたことから、一部のローカル鉄道では、具体的に乗ってもらう・乗りたくなる仕組みが進められていた。たとえば、全市的な「ノーマイカーデー」などである。特に北条鉄道では、標語を「応援は年1回の乗車から」として北条駅前に掲示するとともに、広報を通じた「片道無料券」の配布で具体的な実行を呼び掛けている。



鉄道会社内の人材不足(特に営業面での人材不足)

- ・経常赤字の鉄道会社においては、施設維持や運行に必要な人材の確保で精一杯との意見が聞かれた。
- ・通勤通学の定期券購入促進には企業や学校への営業活動が必要であり、その他観光においても営業の担当者が必要である。しかしながら、行政からのローカル鉄道会社への支援は施設維持に係る費用が中心であり、営業担当者の人件費には支援がなく、ローカル鉄道会社は営業活動が十分にできていない状況にある事が分かった。

住民の応援組織は駅掃除・美化活動が中心

- ・多くの鉄道において、名誉駅長制度、町内会による駅清掃・美化活動などが行われており、人手の少ないローカル鉄道会社の負担軽減となっていた。
- ・そうした中で、商店街振興組織が鉄道利用促進団体に变化している事例が見られた。商店街も鉄道も「町の中心部にあり」「歩いてもらう必要がある」と言う点でよく似ており、目的を同一にしやすと言える。
- ・また、行政であると「来場者数」を目標にしがちだが、商業関係者であれば「売上」を目標にしやすく、地域振興においては、売上の方が重要であることから、地域振興に効果的と考えられる。
- ・さらに、商店街振興組織は、町内会よりも組織としての持続性や組織力、企画力や行動力が期待できる。
- ・このような協働は、沿線自治体ではなく鉄道会社を中心となった方が成功していることが多かった。

○上下分離について

既に多くの地域で「沿線自治体はインフラ、鉄道会社は安全な運行」という上下分離的な役割分担

- ・多くの沿線自治体では、安全性の向上に資する設備の更新等を国が支援する「鉄道軌道安全輸送設備等整備事業」への協調補助が行われており、「沿線自治体はインフラ、鉄道会社は安全な運行」という役割分担がなされていた。

上下分離方式の採用件数増加の要因のひとつは「鉄道事業再構築事業」

- ・「上下分離」は、土地や鉄道施設といった「下」を沿線自治体等が保有することによって、鉄道会社は「上」である運行に専念できる仕組みであり、近年では経常赤字の鉄道会社に対して採用する鉄道会社が増加している。
- ・この背景として、地域公共交通活性化再生法に基づく「鉄道事業再構築事業」の認定件数の増加が挙げられる。この事業計画が国から認定されれば、国からの補助が重点配分されることとなっているが、認定の条件として「事業構造の変更」が求められていることが、上下分離が採用される要因ともなっている。
(「鉄道事業再構築事業」の詳細は巻末の参考資料を参照)

上下分離方式の効果と課題

- ・上下分離は基本的には負担の付け替えの仕組みであり、それ自体が経営改善にもたらす効果は限定的である。経営改善への効果は、上下分離によって「上」や「下」がどう変化するか次第と言える。
- ・例えばイギリスの上下分離方式では、「上」の運行会社を公募する事で民間活力を取り入れる「オープンアクセス」が特徴である。
- ・その一方でわが国の上下分離では、それまで運行していた鉄道会社そのまま継続されるケースが多く、新会社となっても内部に大きな変化があるわけではない。公募社長などを入れることで経営改善を図るケースはあるが、この手法は既に第三セクター鉄道会社を中心に数多く見られており、上下分離とはあまり関係が無い。
- ・むしろ「下」を沿線自治体等が保有することで、設備投資をはじめとする**鉄道経営責任の主体が、鉄道会社から沿線自治体に移行することが最も大きな特徴**である。例えば、利用者の減った民間のコンサートホールを行政が引き受けたとする。ホールを引き受けたからには、設備を理解して修繕費用を負担しつつ、時代に応じた設備投資をするのは想像できる。その一方で、施設の保有者として利用者数が落ち込んではいけなないので、催事内容にもある程度関与していく必要が出てくるのである。また、「上」の会社も基本的には第三セクターであり、沿線自治体の資本が入っているという理由もある。
- ・「上下分離」という言葉からは「上」と「下」で責任も役割も半々に見えるが、実際は沿線自治体の方が役割は大きく、「上」の運営に対しても一定の役割が求められるのが、上下分離の本当の意味である。つまり、**鉄道が「公共施設」となり、「指定管理」に近づく仕組み**と言える。
- ・このように上下分離とは「鉄道の公共施設化」であるが、沿線自治体の職員には鉄道経営に関する知識がある訳ではなく、毎年安全報告書の作成や事故時の対応などが行える人材育成を図っていく必要があり、新たな負担・リスクが発生することになる。さらに、沿線自治体の職員は公務員であり、本質的には「経営」を得意としていないため、その意味で鉄道会社や地域住民の役割が重要になる。
- ・また、「上下分離されれば鉄道は維持される」という意識が広がることも課題である。大半のケースで、上下分離された理由は利用者が減ったからであり、民間企業では対処困難になったからである。運営が自治体になったからといって赤字が減るわけではなく、そのことが地域住民に理解されていない可能性がある。

4. ローカル鉄道の健全経営に向けた提案

論点①: 少子高齢化・人口減少が進む中で、経営改善を実現しているローカル鉄道の特徴は？

鉄道利用者数の増加に向けては「定期券」の購入促進が重要であり、少子化が進む中では「通勤定期」に着目してサービス向上を図ることで経営改善を実現しているケースが多く見られた。観光で利用者を増やしているローカル鉄道も見られるが、観光は地域条件や時期変動などがあることに留意する必要がある。

| 調査から得られた知見・課題 | 行政支援のあり方 |
|---|--|
| <p>○病院・学校の移転や商店街の衰退など、鉄道会社だけでは対処不可能な課題で利用が減少</p> <ul style="list-style-type: none"> 外部要因にもかかわらず、鉄道会社が過度に責任を感じているケースが見られた。 一方、沿線への学校移転が見込まれている鉄道会社では、将来も安定した経営が期待できる。 | <p>○沿線への公共施設の集約など</p> <ul style="list-style-type: none"> 鉄道は設置してしまえば動かすことができないため、施設を鉄道沿線に集約する発想が必要である。 公共施設の統廃合や区画整理、道の駅など、長期的な視点で鉄道沿線に集めていく。 (都市計画マスタープラン、立地適正化計画、公共施設マネジメント、等) |
| <p>○利用者数の増加に向けては、定期外(観光)よりも定期券(特に通勤定期)が効果的</p> <ul style="list-style-type: none"> アンケートから、利用者が増加したと回答したローカル鉄道会社のすべてで「通勤定期」が増加。 定期券は1枚で年 600 回程度の利用が見込めるが、観光で 600 人の利用は難しいとの意見。 | <p>○「定期券(特に通勤定期)」の購入促進</p> <ul style="list-style-type: none"> P&R や C&R の駐車場・駐輪場の整備、学生に対する割引率の高い年間定期券、通勤通学に利用しやすいダイヤ・増便などが挙げられる。 「通学」「観光」も重要であるが、少子化時代における行政支援のあり方として「通勤定期」がポイントと言える。 |
| <p>○補助される立場の鉄道会社は、大きな設備投資を沿線自治体に対して言い出しにくい</p> <ul style="list-style-type: none"> 利用促進においては一定の設備投資が必要だが、鉄道会社から言い出しにくいとの意見。 | <p>○「10年整備計画」の策定を通じたコミュニケーション</p> <ul style="list-style-type: none"> 将来を見据えた上で、定期的に議論する場を設置することで、大規模な設備投資の有効性が議論できる。 |
| <p>○「乗って残そう」運動では残らない」という意見</p> <ul style="list-style-type: none"> 意識啓発ではなかなか利用が継続しない。 乗るための仕組みを、鉄道会社や沿線自治体を作る必要がある。 | <p>○乗ってもら・乗りたくなる具体的な行動を明示</p> <ul style="list-style-type: none"> 先述の定期券購入促進の取組以外にも、片道乗車券の無料配布、商店街との連携など、乗ってもら・乗りたくなる仕組みを実践している事例が見られた。 |
| <p>○鉄道会社内の人材不足</p> <ul style="list-style-type: none"> 定期券の購入促進にあたっては、企業や学校への営業訪問が不可欠だが、ローカル鉄道では営業担当者を配置する余力がない。 | <p>○営業担当者を鉄道会社内に配置</p> <ul style="list-style-type: none"> 定期券購入は「まちづくり」次第であるため沿線自治体の役割ととらえ、その担当者配置に対する負担・支援を行う。 |
| <p>○住民の応援組織は駅掃除・美化活動が中心</p> <ul style="list-style-type: none"> 多くのローカル鉄道では既に「名誉駅長」や町内会による駅清掃・美化活動などが行われている。 そこから一歩進んだ形として、商店街組合や商工会が中心となるケースが見られる。 | <p>○地域応援組織は商店街組合との連携</p> <ul style="list-style-type: none"> 商店街が応援組織の中心となることで、イベントでの連携や、商品開発等にもつながる。 商店街や商工会が母体となることで、組織としての持続可能性も期待できる。 |

論点②:近年増加している「上下分離(公有民営)」について、その効果と課題は?

近年では、運賃収入だけでは経費のすべてを賄えないことから、「上下分離(公有民営)」により沿線自治体が鉄道会社を支えるケースが増えている。

しかしながら、上下分離(公有民営)はあくまで負担の付け替えの仕組みであり、それ自体が「上」「下」を合わせた全体の経費削減や利用者数・売上の増加に大きく貢献するものではない。そうした前提をふまえ、上下分離(公有民営)を行う意味と、効果と課題について以下にまとめる。

上下分離(公有民営)の本当の意味とは?

「鉄道の公共施設化」を通じて、「下を保有する沿線自治体が、鉄道運営の主体となること」である。

沿線自治体から見れば、将来の設備投資の是非を鉄道会社任せではなく、自らの責任と財源から判断していかなければいけなくなる。

上下分離(公有民営)の効果と課題

【上下分離(公有民営)の効果】

○「鉄道の公共施設化」を通じて、沿線自治体が主体的に取り組む

沿線自治体が鉄道を軸としたまちづくりに進む効果が期待できる。観光施策や行政施設との連携、コンパクト+ネットワークが進む可能性がある。

○都市全体の効率化

道路などを含めたインフラ整備や施設配置に係る行政予算のベストミックスが期待でき、都市全体から見た効率が増す可能性がある。

【上下分離(公有民営)の課題】

○鉄道経営に精通した行政職員の育成

地下鉄等を有する大都市の自治体は別にして、鉄道経営の経験のない自治体では、その職員養成や事故時の対応など、新たな負担・リスクが発生する。また、行政は本質的に「経営」を得意としないという課題もある。

○「上下分離すれば鉄道は維持される」として地域の危機意識が薄れること

先述のとおり、上下分離(公有民営)は負担の付け替えの仕組みであり、それ自体が鉄道の経営改善に貢献するものではないが、「上下分離(公有民営)すれば維持される」という認識が、地域に広がることは課題である。

利用が減れば税負担の増大につながるため、地域の一人ひとりが自分のことと認識し、上下分離(公有民営)したからこそ、地域による利活用が一層求められる。

論点③:沿線自治体と鉄道会社の適切な役割分担のあり方とは？

○既に多くの地域で「沿線自治体はインフラ、鉄道会社は安全な運行」という上下分離的な役割分担

安全性の向上に資する設備の更新等を支援する国の制度「鉄道軌道安全輸送設備等整備事業」があり、沿線自治体はこの協調補助を通じてローカル鉄道を支援するのが一般的であり、「沿線自治体はインフラ、鉄道会社は安全な運行」という役割分担がなされていた。このように、会社を上下で分けずにインフラ部分に支援する「みなし上下分離」のようなスキームは、すべてのローカル鉄道において見られた。

○利用促進で重要なのは、「沿線自治体はまちづくり、鉄道会社は観光と協働」という役割分担

イベント開催や観光施設との連携など、観光を中心とした「定期外」の利用者増に向けては、鉄道会社を中心として行政が支援することで改善が期待できる。実際に多くの鉄道会社では、ウォーキングイベントをはじめとして多くのイベントを計画していた。また、観光では商店街や地域住民との協働も必要になるが、行政職員では思いつかない民間ならではの発想で、地域との協働を進めているケースも見られた。

その一方で、通勤通学といった「定期券」については、駅前への施設集約や住宅地開発や少子化対策など、まちづくりの視点が不可欠であるため、行政の役割が大きくなる。もちろん、鉄道会社が高校入学式に出向いて通学定期を販売するなど鉄道会社による定期券購入促進の取組は見られるが、施設や住宅地が沿線から離れてしまえば、そうした努力がほとんど無駄になってしまうのが現状である。

このような公共交通を利用しやすいまちづくりの視点については、国としても、都市再生特別措置法の中で「立地適正化計画」を地方自治体に促すなど「コンパクト+ネットワーク」の動きが見られる。また富山市の「お団子と串」のように、土地利用に踏み込んだ取り組みも見られている。

しかしながら、具体的な鉄道維持の現場においては、まちづくりの結果であっても鉄道会社側が責任を感じている事例が見られた。また公共施設マネジメントの視点においても、全国的に道路延長は伸びる一方で鉄道延長は短くなっているのが実態である。

○「売上の上下分離」の提案

これまでの「上下分離」は「経費」に着目した仕組みであるため、ローカル鉄道会社や沿線自治体の経営努力を反映する仕組みではなかった。そこで、経営努力を反映しやすい「売上」に着目した役割分担の仕組みが必要と考える。そこで本調査では、「売上の上下分離」を提案する。

（「売上の上下分離」のイメージは、本報告書 2～3 ページ参照）

5. まとめ

人口減少・モータリゼーションが進展する中で、ローカル鉄道は全国的に厳しい状況である。

ローカル鉄道は、誘致の際には市民運動がなされるなど地域の思い入れが強いことが多く、本来は地域の都市計画や産業の軸であったはずだが、都市や産業の変化により利用が減り、経営危機や廃線を迎えている。

国鉄民営化時代は「三セク化」が維持の切り札と言われていたが、現在では「上下分離」が切り札と言われつつある。しかしながら「三セク化」も「上下分離」も、あくまで鉄道会社から沿線自治体へと負担を付け替える仕組みであり、「上」「下」の合計で見れば負担が大きく減るものではない。本調査で示した通り、上下分離(特に公有民営)とは「鉄道の公共施設化」であり、鉄道活性化にむけては、運営主体となった沿線自治体はどう変化するか次第と言える。

大都市の大手鉄道会社であれば、自社で沿線に不動産開発を行うなどで鉄道利用者を増やすこともできるが、ローカル鉄道会社は自社で不動産開発を行う余力はない。したがって沿線自治体は「沿線自治体が地域で最大のディベロッパー」という認識に立ち、鉄道を利用しやすいまちづくりを進め、その行為の積み重ねにより、国が進める「コンパクト+ネットワーク」にもつながるものと考えらる。

その一方で、道路・車中心の都市構造が進み過ぎれば、鉄道を活性化させることは困難である。廃線を選択して、道路・車中心のまちづくりを選択したほうが良い場合もあるだろう。鉄道は大量輸送が特徴であり、「乗って残そう運動」などの意識啓発だけで利用者を増やすのは難しい。駅や線路の移設は困難なため、都市自体が鉄道から離れてしまえば利用者を増やすことは困難である。乗ってもらう・乗りたくなるためのまちづくりや仕組みづくりが必要であるが、それにも多大なコストがかかるからである。

本来、こうした都市計画や少子化対策の視点は沿線自治体の役割である。そこで、こうした役割を明確にするため、本調査では「売上の上下分離」という概念を提示した。経営努力の成果である「売上」に着目することで、「鉄道の問題を鉄道会社の問題」と考えられることなく、沿線自治体と鉄道会社と地域住民のそれぞれの役割の問題ととらえ、地域が一丸となって鉄道の維持・活性化が図られることを期待したい。

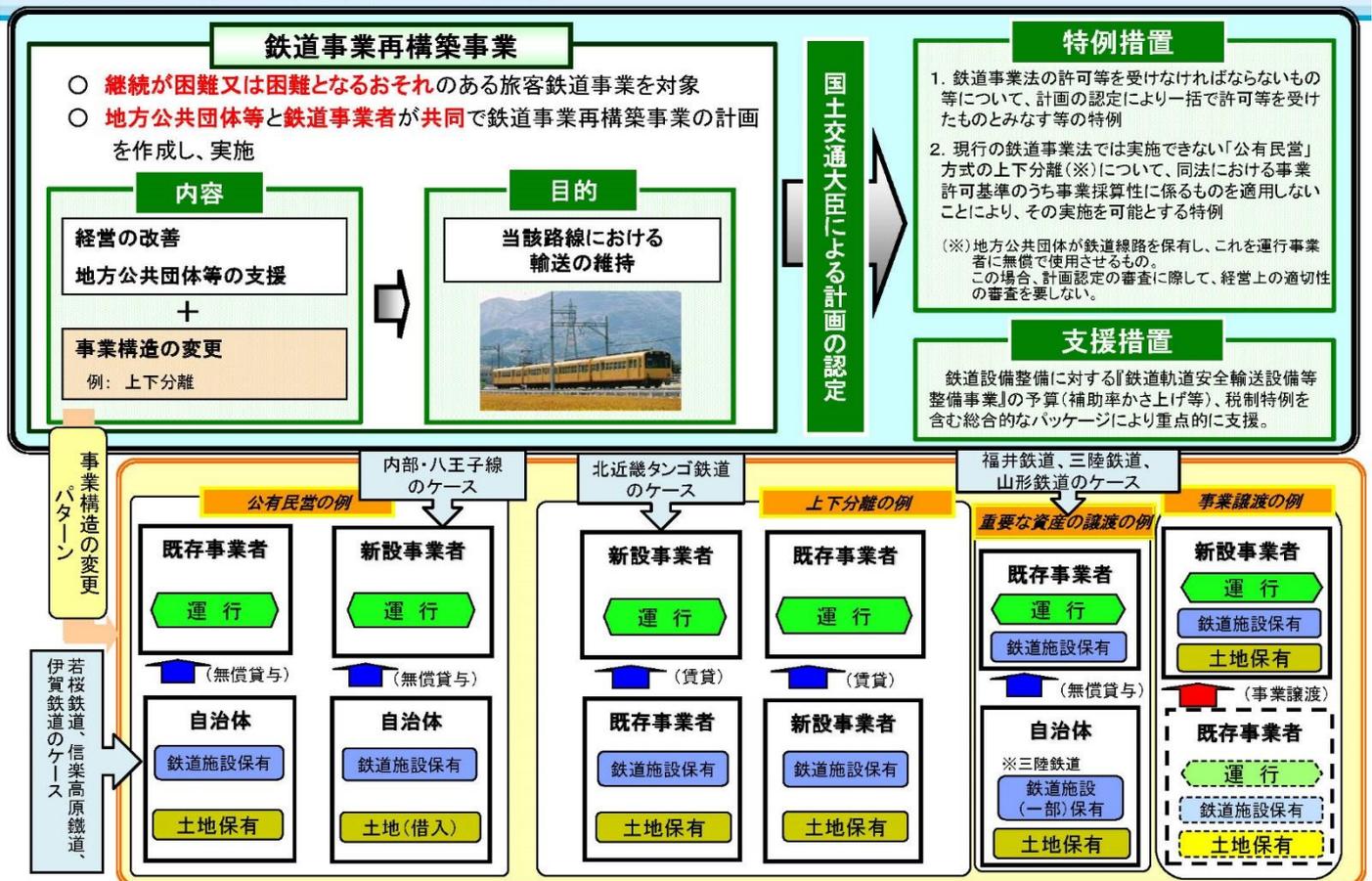
(参考) 今回の調査対象である「地域鉄道」の一覧と区分

| 鉄道事業者 | 区分 | 鉄道事業者 | 区分 | 鉄道事業者 | 区分 |
|------------|-----|------------|-----|---------------|-----|
| 道南いさりび鉄道 | 三セク | 秩父鉄道 | 民間 | WILLER TRAINS | 民間 |
| 青い森鉄道 | 三セク | 関東鉄道 | 民間 | 神戸電鉄 | 民間 |
| 三陸鉄道 | 三セク | 鹿島臨海鉄道 | 三セク | 近江鉄道 | 民間 |
| 秋田内陸縦貫鉄道 | 三セク | わたらせ渓谷鉄道 | 三セク | 阪堺電気軌道 | 民間 |
| IGRいわて銀河鉄道 | 三セク | 真岡鐵道 | 三セク | 信楽高原鐵道 | 三セク |
| 会津鉄道 | 三セク | 小湊鉄道 | 民間 | 叡山電鉄 | 民間 |
| 阿武隈急行 | 三セク | 上信電鉄 | 民間 | 和歌山電鐵 | 民間 |
| 弘南鉄道 | 民間 | 野岩鉄道 | 三セク | 北条鉄道 | 三セク |
| 山形鉄道 | 三セク | いすみ鉄道 | 三セク | 京福電気鉄道 | 民間 |
| 由利高原鉄道 | 三セク | 富士急行 | 民間 | 水間鉄道 | 民間 |
| 津軽鉄道 | 民間 | 上毛電気鉄道 | 民間 | 紀州鉄道 | 民間 |
| 福島交通 | 民間 | 箱根登山鉄道 | 民間 | 智頭急行 | 三セク |
| しなの鉄道 | 三セク | ひたちなか海浜鉄道 | 三セク | 一畑電車 | 民間 |
| 富山地方鉄道 | 民間 | 江ノ島電鉄 | 民間 | 井原鉄道 | 三セク |
| あいの風とやま鉄道 | 三セク | 銚子電気鉄道 | 民間 | 広島電鉄 | 民間 |
| えちごトキめき鉄道 | 三セク | 流鉄 | 民間 | 錦川鉄道 | 三セク |
| 北越急行 | 三セク | 長良川鉄道 | 三セク | 若桜鉄道 | 三セク |
| 長野電鉄 | 民間 | 天竜浜名湖鉄道 | 三セク | 水島臨海鉄道 | 民間 |
| のと鉄道 | 三セク | 大井川鐵道 | 民間 | 岡山電気軌道 | 民間 |
| 北陸鉄道 | 民間 | 養老鉄道 | 民間 | 土佐くろしお鉄道 | 三セク |
| 黒部峡谷鉄道 | 民間 | えちぜん鉄道 | 三セク | 高松琴平電気鉄道 | 民間 |
| IRいしかわ鉄道 | 三セク | 三岐鉄道 | 民間 | 伊予鉄道 | 民間 |
| アルピコ交通 | 民間 | 伊豆急行 | 民間 | とさでん交通 | 三セク |
| 万葉線 | 三セク | 愛知環状鉄道 | 三セク | 阿佐海岸鉄道 | 三セク |
| 上田電鉄 | 民間 | 樽見鉄道 | 三セク | 肥薩おれんじ鉄道 | 三セク |
| 富山ライトレール | 三セク | 伊豆箱根鉄道 | 民間 | 松浦鉄道 | 三セク |
| | | 明知鉄道 | 三セク | 平成筑豊鉄道 | 三セク |
| | | 豊橋鉄道 | 民間 | 島原鉄道 | 民間 |
| | | 伊勢鉄道 | 三セク | くま川鉄道 | 三セク |
| | | 福井鉄道 | 民間 | 南阿蘇鉄道 | 三セク |
| | | 遠州鉄道 | 民間 | 筑豊電気鉄道 | 民間 |
| | | 伊賀鉄道 | 三セク | 甘木鉄道 | 三セク |
| | | 東海交通事業 | 民間 | 熊本電気鉄道 | 民間 |
| | | 静岡鉄道 | 民間 | 長崎電気軌道 | 民間 |
| | | 岳南電車 | 民間 | | |
| | | 四日市あすなろう鉄道 | 三セク | | |

〔参考〕「鉄道事業再構築事業」とは？

- ・鉄道事業の継続が困難又は困難となるおそれのある旅客鉄道について、「鉄道事業再構築実施計画（上下分離をはじめとする事業構造の変更のほか、沿線自治体の支援のあり方や経営改善方策、利用促進策等を定めた計画）」を策定し、その計画に基づいて路線の経営を改善することを通じて、輸送の維持を図るための事業である。（地域公共交通活性化再生法第2条第9号）
- ・鉄道事業再構築実施計画が国から認定を受けた場合は、計画に基づく事業について国からの支援が重点的に配分されるほか、計画に定められた「事業構造の変更」等について法令上の特例措置が認められることとなっている。
- ・これまで国から認定を受けた鉄道事業再構築実施計画の多くは10年計画となっており、施設の維持管理に係る費用負担、新駅設置や利用促進、P&Rなどの施策など、沿線自治体がいかに支えていくかが記載の中心となっている。
- ・上述のとおり、鉄道事業再構築実施計画には「事業構造の変更」が必要であり、全国で上下分離（公有民営）方式を採用しているのが多く見られる。なお、上下分離（公有民営）方式は、地方自治体が第三種鉄道事業者（「下」）となる仕組みである。鉄道事業法に基づく鉄道事業者としての許可を得るためには、鉄道事業による収益により事業運営に必要な費用がまかなえなければならない。そのため、地方自治体自らが鉄道事業者となり、事業費に自治体予算のみを充当する形態は原則認められないが、計画認定に伴う特例措置により認められる事となっている。
- ・このようなことから、当制度は、経営危機にある鉄道会社に対して、国からの支援等の代わりに、上下分離等による「鉄道の公共施設化」を促し、沿線自治体の支援を確定することを通じて、将来にわたって鉄道の維持を目指す仕組みであると言える。

鉄道事業再構築事業の概要

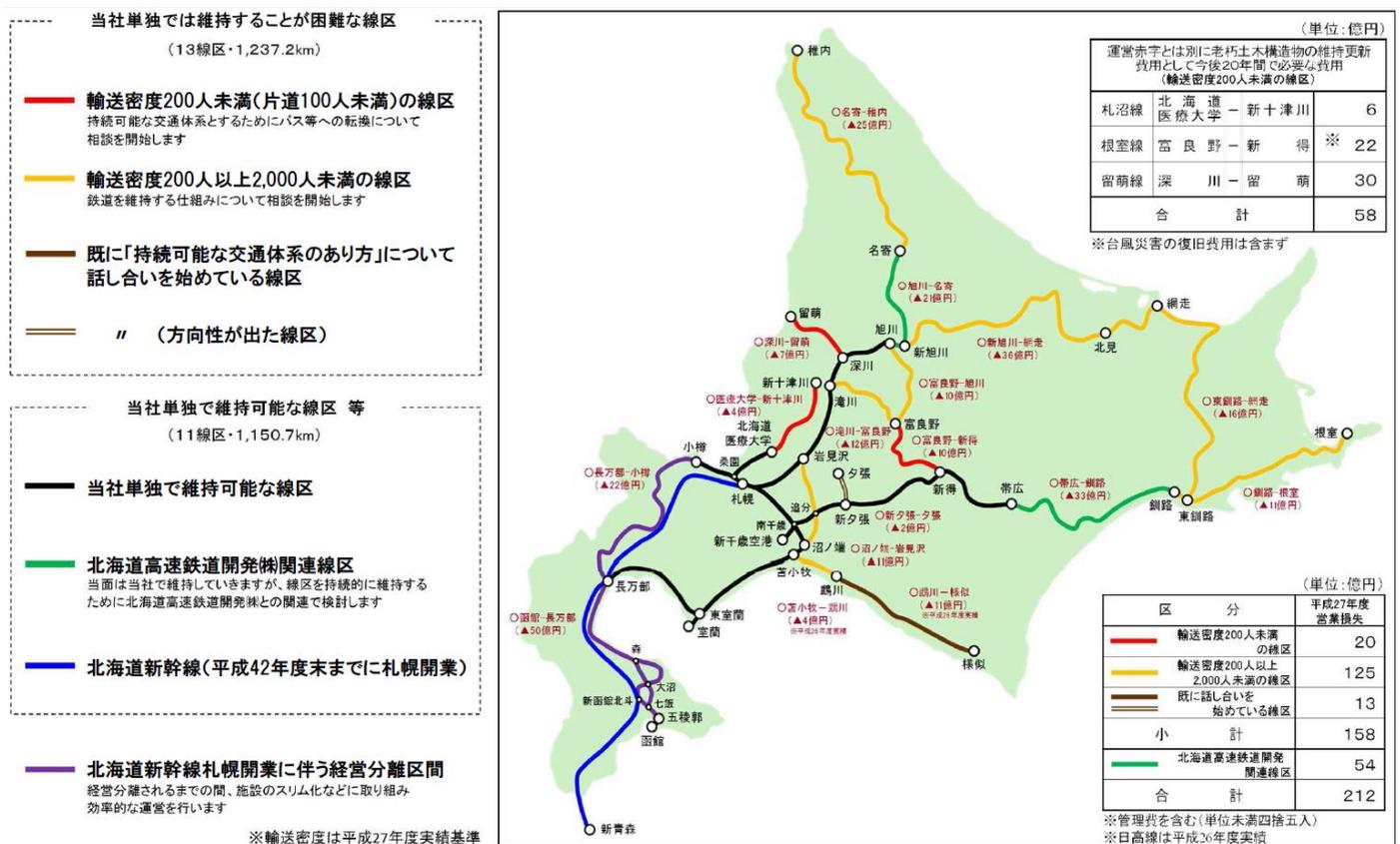


資料：国土交通省HP(<http://www.mlit.go.jp/common/001186378.pdf>)

(参考)JR北海道の「単独維持困難線区」の発表

2016年11月に、JR北海道が輸送密度2,000人未満の線区を対象として、「当社単独では維持することが困難な線区」を発表した。高速道路の整備などで利用者数が落ち込み、自社だけでは維持ができないとする線区である。

JR北海道は鉄道として維持するかどうかを含めて沿線自治体と協議したいとしているが、鉄道として維持する場合は沿線自治体に一定の費用負担が必要となる。人口減少が進み財政の縮小も予想される北海道の自治体にとって、大きな問題となっている。



資料:「当社単独では維持することが困難な線区について」(JR北海道)

図 JR北海道が発表した「単独維持困難線区」

－ ご利用に際して －

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。