

米国の都市鉄道を取り巻く環境変化とコロナ禍からの回復戦略

開催概要

米国の都市交通は道路交通に大きく依存しており、都市鉄道は環境対策やマイノリティを含む経済的弱者層のための交通手段として期待されている。その事業運営は、政府からの補助金を前提に行われているが、コロナ禍による利用者の漸減や政府の財政悪化等を受け、経営環境は厳しい状況にあり、都市鉄道のコロナ禍からの回復戦略が重要な政策課題となっている。

今回のコロキウムにおいては、米国都市鉄道を取り巻く事業環境の変化を説明したうえで、パンデミック回復戦略の考え方や事業者等による具体的な取組事例について紹介した。また、2021年12月9日に運輸総合研究所が米国公共交通協会（以下「APTA」という。）と共催した日米鉄道オンラインカンファレンスにおいて、日本の大手鉄道事業者により紹介された戦略から米国側の得た示唆について、現地の関係者へのインタビュー調査をもとに報告した。続いて、東京大学の加藤浩徳教授をコメンテーターに迎えて議論を行った。

開催概要



講師 岡部朗人
ワシントン国際問題研究所(JITTI-USA)研究員

1—米国の都市鉄道の概要

米国の都市鉄道は、主に環境対策や自動車を保有できない経済的弱者層のための交通手段として期待されており、その運営は、州政府及び地方自治体からの補助金に大きく依存してきた。一方、公共交通の必要性が広く認識されている日本とは異なり、米国ではその財政支援については、党派によって賛成派（民主党）と反対派（共和党）との間で意見が分かれている状況にある。

2—米国の都市鉄道を取り巻く環境変化

①コロナ禍による利用者減の影響

米国では、新型コロナウイルス感染拡大を受けて、2020年3月に国家非常事態宣言が発出され、都市鉄道の利用者数は、コロナ禍前の約10%（対2019年同月比）にまで減少した。また、その後の回復状況も芳しくなく、特に都市圏と郊外とを結ぶ通勤鉄道では、テレワークの定着により著しく利用者数が落ち込んでいる。利用者数の著しい減少を受け、連邦政府はCARES法や経済対策法等の救済措置を実施し、事業者の運営維持に貢献してきた。

また、都市鉄道事業者の運営費を補助するために重要な財源となっている州政府の財政も、コロナ禍によって悪化した。このような状況を受け、最近では一部の州議会において、都市鉄道への支援に対して厳しい意見も見受けられる。交通政策を専門とするシンクタンクへのインタビューによれ

ば、今後も利用者数の低迷が続く場合、公共交通機関への財政支援に反対してきた共和党支持者からの目線がより一層厳しくなり、補助対象としての優先順位が下がる可能性もある。

②バイデン政権による財政支援の活用

2021年11月、米国の交通インフラ政策に関して、「歴史的な偉業」とも表現される、インフラ投資雇用法が成立した。かねてより米国で課題とされてきたインフラ改良や整備が対象となっており、その金額規模は5年間で総額1.2兆ドルにのぼり、うち約5,500億ドルは新規分として支出される。なお、公共交通機関に対する新規支出は390億ドルとなっており、これは過去最大の予算規模である。

また、連邦公共交通局（以下「FTA」という。）は、インフラ投資雇用法の重点領域（公共交通関連）を定めており、そのキーワードは「安全性」、「近代化」、「気候」、「公平性」となっている。

2022年3月、APTA主催によりLegislative Conferenceが開催され、その中で、インフラ投資雇用法の位置づけや事業者への期待等に関するセッションが行われた。ここで、運輸長官等政府関係者からは、米国の都市鉄道事業者がこの好機を活用し、鉄道を利用者からの支持が得られる交通手段に変えていけるかどうかの重要な局面に立たされている、との指摘がなされた。

3—今後の回復に向けた戦略

今後の回復に向けた基本的な考え方として、2021年11月に、APTAより「Planning for Pandemic Travel」が公表された。当計画は、「需要の変動を踏まえた効果的な運行の実施」、「変化するトレンドに対応し、利用促進に向けた新たな取組みを強化」、「公共交通機関へのアクセス公平性を重視した取組みの強化」に関する内容が中心となっている。

また、現在米国内で実施されている鉄道事業者等の主な

取組みとしては、柔軟な運賃オプションの導入や、都市開発との連携が挙げられる。具体的には、ニューヨークの地下鉄でパイロットプログラムが実施されている Capping Fare や、シカゴ市が鉄道事業者等と連携して推進している ETOD (equitable transit-oriented development) 計画がある。

2021年12月に、運輸総合研究所と APTA は、「パンデミックからの回復とレジリエンス確保に向けた日米両国の鉄道業界の戦略と取組み」というタイトルで、国際カンファレンスを開催した。カンファレンス開催後、米国側の課題認識や今後の戦略について把握するため、米国の関係者が、日本側から紹介された取組みのどこに興味関心をもったかについて調査した。その結果、インフラ投資雇用法の重点領域にも含まれていた「安全対策」に加え、「自然災害対策」に関する内容が、米国関係者によって特に注目された点であることが明らかとなった。

4— 欧州の鉄道政策の主な方向性

欧州では、2019年12月に、2050年までに温室効果ガスの排出量実質ゼロを目指す「グリーン・ディール」が、成長戦略として掲げられた。この長期的な成長戦略の実現に向け、気候変動対策の文脈で様々な施策を推進していることが特徴的である。

2021年12月、欧州委員会は、持続可能でスマートなモビリティへの転換を加速するべく、新たな交通政策パッケージを公表した。その中心となるのは TEN-T (Trans-European Transport Network) と呼ばれるインフラ整備計画の改定や、国境を超える長距離移動において、鉄道利用を促進することを目的とした長距離国際鉄道計画の公表である。

英国では、1990年代以降、フランチャイズ制度という鉄道運営方法をとってきたが、2021年5月に「Great British Railways-The Williams-Shapps Plan for Rail」が公表され、コロナ禍後も見据えた持続的な鉄道事業の経営に向けて、従来の鉄道運営方法の抜本的見直しが行われつつある。

5— まとめ

米国では、通勤鉄道を中心に都市鉄道利用者数は落ち込んでおり、需要を取り戻せていない状況である。このまま利用者数の低迷が続くと公共交通反対派の目線も一層厳しくなり、州政府からの補助金が減額され、その結果、公共交通の規模が縮小される恐れもある。

一方、インフラ投資雇用法の成立に伴い、今後5年間の予算は確保されている状況にある。米国の都市鉄道事業者の当面の戦略としては、インフラ投資雇用法の重点領域である「安全性」、「近代化」、「気候」、「公平性」に沿った施策を進めることにより、鉄道の重要性をアピールしていくことだと考えられる。

■加藤教授からのコメント



コメンテーター 加藤浩徳
東京大学大学院工学系研究科教授
運輸総合研究所研究アドバイザー

1— コロナ禍が米国の都市鉄道に与えた影響

本日の岡部氏の発表にもあったように、米国の都市鉄道は、自動車を保有できない経済的弱者層のための交通手段と言われることが多い。しかし、もしそれが事実ならば、低所得者層はいわゆるエッセンシャルワーカーであるケースが多いことも考えあわせると、コロナ禍によって都市鉄道需要がそれほど減少しないはずだとも思われる。これはコロナ禍により都市鉄道需要が減少しているという、米国の実態とは合致しない。なぜか。

そこで、少し文献を調べてみたところ、米国の有識者によれば、米国の公共交通は、主に以下の2種類の利用者によって利用されているようだ。

- ・利用者層1：比較的裕福な自家用車保有層だが、都心の職場近隣に駐車場がなかったり高額だったりするので公共交通を利用
- ・利用者層2：自家用車を保有していない低所得層で、有色人種系のエッセンシャルワーカー

今回のコロナ禍によって、利用者層1がリモートワークや自動車への転換を行った一方で、特に利用者2を念頭に、公共交通の社会サービスとしての側面が課題として前面にでてきたようだ。

以上を踏まえると、米国のコロナ禍による都市鉄道需要へのインパクト(仮説)は、「コロナ禍下でホワイトカラー層のリモートワークが普及→一部の裕福層の公共交通離れが、事業者の収益減少に影響→収益減少によるサービス水準低下が、低所得者層のモビリティに影響」と整理できるのではないだろうか。

2— 米国の公共交通への財政支援が都市鉄道に与える影響

本日の岡部氏の発表によれば、米国の都市鉄道のサービス水準はかなり低いようだ。データの国際比較をしてみると、特に、安全性や運輸部門における地球温暖化ガス排出比率は、日本よりも劣後していることが伺える。

これらの問題が生じる背景には、米国の有識者によれば、米国人の公共交通に対する理解が不十分であることと、それに起因して都市鉄道への投資が長年にわたり軽視されたことがあるようだ。

以上より、今回のインフラ投資雇用法を通じて、米国の都市鉄道への投資で期待されている影響は、「都市鉄道への大規模投資で運行頻度・安全性等の大幅改善→人々の公共交通に対する理解が抜本的に改変→都市鉄道の需要増とともに投資に対する理解が進み、好循環がはじまる」とまとめられるかもしれない。

■質疑応答

1—コメンテーターからの質問と回答

Q 米国のインフラ投資雇用法では、「安全性」、「近代化」、「気候」、「公平性」の4つがキーワードとのことだった。これらの戦略フレームは、米国の都市鉄道の復権に必要な十分だと思われるか。

A 当面は4つのキーワードに注力し、都市鉄道の復権に努めていくのが現実路線だと思われる。中長期的には、公共交通機関を中心に据えた「まちづくり」の推進や都市鉄道の運営方法の見直しに関する検討を進めてよいのではないか。

Q 今後、日本でも米国と同様に、公共交通支援をめぐるコンフリクトは起こりうるか。

A 日本では、特に地方において、公共交通支援をめぐるコンフリクトが起こっていくのではないかと。実際、国と事業者による検討会が設置され、地域鉄道の抜本的な見直しも視野にいた議論が始まっている。将来、自動運転車等、新たなモビリティサービスの実装が進めば、さらに公共交通機関の存在意義に関するコンフリクトが拡大していくと思われる。

Q インフラ投資雇用法の成立を機に、日本の企業が米国の都市鉄道ビジネスに進出できる余地はあるか。

A 車両や運行システムの導入では、日本企業が既に米国の鉄道ビジネスに進出している事例がある。また、メンテナンスやオペレーション分野においても、一部のバスや通勤鉄道では既に外国企業に委託しているところも見受けられるため、進出の余地はあると考えられる。

2—聴講者からの主な質問と回答

Q 共和党政権になって、都市鉄道に対する補助金が削減されたことはあるのか。

A トランプ政権（共和党）の際は、公共交通機関に対す

る資金支援の在り方について、否定的な議論も活性化したが、補助金削減まではされていないと思われる。

Q 米国における安全文化や公共交通の信頼性などについて、どう感じているか。

A 米国においてはかねかねてより公共交通の安全性が課題になっているが、ニューヨークの地下鉄で発生した発砲事件（2022年4月）により、その課題認識は強まってくると思われる。日本の鉄道の強みである安全対策等は、米国の課題解決に貢献できるのではないかと。

Q ポストコロナにおいて、需要動向はどれくらいまで回復すると見込まれているか。

A 2022年の年始時点においては、通勤鉄道各社は、2022年度中にコロナ禍前の75%まで回復するという見込みを発表していたが、その後、オミクロン株の拡大等を踏まえ、各社下方修正を行っている。

Q 米国におけるテレワークの状況はどうか。

A ワシントンD.C.では、2022年4月から出社を再開させる企業も増えてきたが、3月までは多くの企業が原則テレワークとしていた。日本よりもテレワークが定着していると思われる。

Q 英国で検討している鉄道運営方法の見直しについて、かねてより課題となっていた「関係者の連携不足」は公的機関GBRを設立することでどう解決されるのか。

A GBRを設立することにより、これまで以上にコミュニケーションの「責任者」が明確になるため、GBRが機能すれば「関係者の連携不足」という課題解決に寄与していくのではないかとと思われる。

Q 近年における欧州の交通政策を考える際、コロナ禍に対応したEUの復興基金の設置も見逃せないが、それについてどう考えているか。

A おっしゃるとおり重要だと思われる。特に、当基金はレジリエンスの強化を目的とした施策に多くの予算を配分するとされており、そういった長期的な視点を重視している点は、米国の参考になると考えられる。

（とりまとめ：岡部朗人）

本開催概要は主催者の責任でまとめています。

URL：<https://www.jitri.or.jp/events/2022/collo220414.html>