

第52回 運輸政策セミナー

鉄道政策

—鉄道への公的関与について—

平成27年12月2日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師———**盛山正仁** 神戸大学博士(法学・商学)、法務副大臣兼内閣府副大臣2. コメンテーター——**正司健一** 神戸大学学長顧問・大学院経営学研究科教授2. 司会———**杉山武彦** 運輸政策研究機構運輸政策研究所長

■講演の概要

1——主要国との比較

諸外国では、鉄道事業で黒字になることはまず考えられない。日本では民鉄の努力によって黒字になっているため、赤字になることが理解されないことが多い。それは、日本では人口が多く、太平洋ベルト地帯に人口が集中かつ稠密であり、モータリゼーションが少し遅く、道路の整備が悪かったため、都市では鉄道やバスによる通勤通学が盛んになったことが起因している。また、民鉄では小林一三氏に代表されるように沿線の宅地開発、遊園地や劇場などを設けて開発利益の還元とうまく組み合わせたため、公共交通機関である鉄道が民営で黒字になった。こうした点は、ロンドンやパリなどの諸外国と大きく異なる。

2——我が国の鉄道政策の変遷

2.1 開国、鉄道建設

明治維新で開国をして、列強に伍するための一環として鉄道建設が行われた。

お雇い外国人の協力を得て最初に横浜から新橋まで鉄道を整備した。当時の政府は資金が潤沢にあったわけではないため、多くの地域では篤志家から資金を募って民間資金を活用して鉄道を整備した。また、政府は鉄道に助成をして投資資金をうまく回収できた。中央線や東北線など多くの鉄道は民営の形で整備が進んだ。当時、民間鉄道の方が官営鉄道より営業キロが長かった。

2.2 鉄道国有化

日清戦争・日露戦争などで軍隊や軍事物資の大量輸送が必要となった。当時は道路整備がほとんど進んでおらず、自動車は大変高価であったため、人員や大砲その他を大量に運ぶ手段は鉄道以外にありえなかった。そこで鉄道国有法をつくり、民間鉄道を国が強制的に買収し、民間鉄道の意向にかかわらず軍隊や軍事物資を運べるようにした。そうした軍事的観点から国策として鉄道が整備され、国が運営するようになった。他方、地方の鉄道においては、地方鉄道法

において“民間がやってもよい”ということにした。といっても当時は資金がないため、民間がある程度鉄道を整備するのを認めつつ、基本は国の鉄道ということになった。ちなみに、南満州鉄道では標準軌、日本国内では狭軌であったため、国内においても標準軌にすべきという話もあったが、政治的判断によりまずは地方に鉄道を普及させることが優先された。当時はルートを曲げるような“我田引鉄”という言葉も出て、地方の鉄道整備では政治の影響を受けた。

2.3 日本国有鉄道

戦後、GHQは日本の民主化を推進するため労働組合を含めて奨励していたが、途中で政府の現業部門としての国鉄が共産化に進んではまずいということで労働組合対策を狙って公社化した。

2.4 モータリゼーション、高速交通時代の到来

昭和30年代になって日本のモータリゼーションが進展した。当時、アメリカの調査団が日本の道路の整備状況があまりに悪いと指摘したが、昭和39年の東京オリンピックに向けて高速道路や東海道新幹線の整備が進み、自動車も普及したため、鉄道の独断場であった長距離輸送が浸食されていった。また、昭和26年に日本航空が運航を開始し、昭和36年に国内線で初のジェット機が就航し、航空の人気も出てきた。海外に行くのも船から航空になっていった。



講師：盛山正仁



コメンテーター：正司健一

2.5 国鉄分割・民営化

皮肉なことに昭和39年、東海道新幹線が開業した年度に国鉄は初めて赤字に転落し、それ以降、赤字が膨らみ、国鉄改革が政府の一大重要課題になっていく。結論を言うと、37.1兆円の赤字を抱えた国鉄は昭和62年4月1日に解体されJRになった。

その当時、私は運輸省地域交通局総務課で補佐（法令担当）をしていたが、鉄道事業法をつくる主担当となった。私は鉄道事業の実態をあまりよく知らないまま鉄道事業法をつくったという反省が今ではあるが、当時何を考えたかという、先ず赤字で鉄道を運営することがないようにすべきであるという考えであった。すなわち、国鉄で巨額の赤字が出た背景には不採算路線を抱えざるを得なく、不採算路線を切り、バス転換することが難しかった。他方、都市圏の大手民鉄では黒字でうまく経営していたため、民鉄を見習うべきではないかということで採算性を重視した。当時は黒字でなければ事業免許を出さない、あるいは事業の休止は届け出で簡単にできるようにしようと位置づけた。つまり、鉄道は採算がとれるはずだ、採算がとれない場合には運営する必要はないではないかというような考えで鉄道事業法をつくった。

その後、JR（特に本州3社）は、バブル景気という好況にも恵まれ経営状況が良くなり、国鉄改革は一般的には成功であったと言われることが多い。ただし、負の側面もある。

3——総合交通政策

3.1 大都市圏の鉄道整備計画

運輸省では総合交通計画を昔から謳ってきた。大都市圏の通勤混雑、特に首都圏では窓ガラスが割れるような混雑を解消するために鉄道の輸送力増強・整備計画を何度も立ててきた。首都圏ではそうした努力が功を奏して、混雑率

200%以上が今では180%程度にまで下がってきた。私自身の経験では昭和50年代に東急田園都市線で冬に着ぶくれた乗客を満載した電車で車掌室と客室の間の窓ガラスがパリンパリンと毎日のように割れていた。身動きひとつできないような混雑は、今では考えられないほど鉄道整備が進んできた。

3.2 総合交通体系

昭和54年頃、私は運輸省大臣官房企画部門にいたが、総合交通体系は言葉としてはあったが運輸省の中でもうまくまとめることができない、ましてや建設省道路局ともうまく調整ができなかった。ちなみに、その頃から杉山先生にあたたくご指導を受けるようになった。

3.3 交通政策基本法

民主党政権の最後の頃、交通政策基本法（案）を民主党がつくった。民主党政権として法律にできなかったが、自公政権で内容を修正して平成25年12月に公布をした。交通政策基本法では国土交通省の交通政策を抜本的に決めることになっている。また、これをベースとして地域、特に過疎地域の交通弱者の足をどう確保するかということも含めて国土交通省総合政策局に公共交通政策部という新たな部をつくって取り組むことになった。ただ、地域の足をみるのは良いことであるが、例えば航空と幹線鉄道やリニアをどう分類するのか、はっきりと交通政策基本法の計画の中に位置づけられていない点については私として不満な点である。

4——ケーススタディ

4.1 首都圏新都市鉄道

いわゆる「つくばエクスプレス」である。なぜこの事例を扱ったのかというと、既成の市街地がある程度できた中での鉄道整備ということで特別な会社をつくり地方公共団体と協力していくのである

が、開発利益の還元を享受できないわけである。鉄道の整備費や運営費を全て運賃で賄う、つまり輸送運賃だけで費用を全て賄う典型だと思い本事例を取り上げた。

当時、バブル期で地価が高騰しており、首都圏の住宅開発、また通勤の足も必要となっていた。このため、特別立法を策定してでも運輸省と建設省が協力し、考え得る助成策をつぎ込み、地方公共団体にも用地買収や区画整理などで協力をしていただいて建設した路線である。首都圏であるため、利用者は多いが、それでも採算は楽ではなく、公的な助成あるいは税制優遇をしなくては鉄道整備は難しいということ进行分析したものである。

4.2 神戸電鉄粟生線

粟生線は神戸の中心から北西の小野市、三木市への通勤通学に使われている路線である。本事例分析は、都市近郊の通勤路線であっても採算をとるのは難しいということを示したものである。粟生線はさまざまな助成を受けているにもかかわらず毎年赤字を出している。私は鉄道事業法で、黒字でなければ鉄道とすべきではない、あるいは赤字ならばすぐに休止・廃止すればいいではないかという考えであったが、実際には急に廃止・休止できるものではない。通勤通学で使っている路線を廃止したならば、地域の足をどのようにして確保するのか、例えばバス転換できるのか、鉄道の輸送量と比べたとき片側2~3車線の立派な道路があり、バス専用のレーンがあれば別であるが、そうでないところではバス転換はなかなか難しい。では、株式会社である鉄道会社にどうしたら路線を維持してもらうことができるのか、どの程度の助成、どの程度の補助金を入れてでも鉄道を残さなければならないのか、そうした例を挙げるために研究したものである。

4.3 東急東横線の副都心線への乗入れ

当時、東急東横線の終着駅は、渋谷駅2階に突き刺さるような形状であった。それを副都心線と相互直通運転するために大改造を行った。では、なぜ東急電鉄がそれだけの巨額投資をしてでも行うのか。東急は、渋谷駅周辺を大きく再開発することで東急グループとしての利益を上げていきたい、あるいは東急ブランドのイメージアップにより価値や賃料の高騰などを狙ったものと考えられる。ただ、これだけ大きな工事だと鉄道運賃だけで採算をとるためには、かなり長期的な観点で考えているものと思われる。

5——鉄道輸送サービスの提供

5.1 新幹線・リニア

鉄道局では、新幹線やリニアは採算がとれるものと位置づけをしている。しかし、俗に言う整備新幹線については採算をとるのが難しいものと考えられる。あるいは廃止する路線や第三セクター化する並行在来線の問題がある。現在、整備新幹線建設等のインフラ建設には助成をするが、運行については採算を要求することになっている。

交通モードの中で鉄道だけがインフラを含めて整備をする業態だと思われる。ただし、整備新幹線については、いわゆる上下分離になっている。一方、リニアは交通政策基本法の基本計画に入っていないのが不満である。リニア中央新幹線はJR東海が自己負担で整備を進めているが、リニアの位置づけは新幹線とは異なるジャンルの輸送手段としてきちんと位置づけるべきではないかと考える。航空機に代替するもの、航空と競合するものであるため、国がもっと建設についても関与すべきではないか。税金を投入してでもリニア整備をもっと進めるべきではないかと思われる。

5.2 都市圏の鉄道

都市圏の鉄道はさまざまであるが、最

も建設費が高いのは地下鉄である。地下鉄の建設補助をどうするか。上下分離のように手厚い補助を行っているが、これらをどうしていくのか。

鉄道局の予算は、新幹線が大部分を占め、都市鉄道の予算は小さく抑えられている。その理由のひとつに選挙との関係があると思われる。我田引鉄ではないが地方には有力な政治家が多く、地方にも新幹線を引けという圧力があるものと思われる。しかし、これからは人口構成が大きく変化し、首都圏であっても人口が減少していく。特に、関西圏、中京圏では首都圏よりもっと早く人口減の影響が予想される。今まで民鉄は黒字であったが、これからも民鉄は儲かるのか、採算がとれるのかという点も含めて考えていかなければならないのではないかと考える。

5.3 地域の鉄道

交通政策基本法が検討されていた頃、国土交通省の幹部から「鉄道はlast resort (最後の交通手段) ではない」と言われた。つまり、最後の公共交通手段としてバスなどの交通手段もあると言われた。大変残念に思ったが、どこまでの輸送サービスを鉄道で維持すべきかを考えなければならない。

現在、上下分離による鉄道サービスの維持を行っているが、地方公共団体においてインフラを保有してもらうやり方がいつまで続くのかということずっと考えている。つまり、運行のコストについても税金を入れることをそろそろ考えなければならないタイミングではないかと思う。日本は諸外国と比べて人口が稠密なため、黒字経営が可能であったが、これから人口が減少する中で、これまでのやり方を考え直さなくてはならないかという問題意識をもっている。

5.4 公的関与のあり方

小林一三氏に代表されるように鉄道敷設に併せて百貨店や宅地造成等を行

うことで開発利益や利用者を確保すること、つまり鉄道を梃子にして地域開発を進めることが旧来の民間鉄道経営の基本であった。しかしながら、つくばエクスプレスのように都市化の進展により開発利益の確保が大変困難となってきている。さらに、東日本大震災や東京オリンピック決定以降、建設費がより一層高騰しており、鉄道建設が採算面でより厳しくなっている。

今後、人口減少の中で、鉄道事業そのもので採算性を確保できるのか。つくばエクスプレスのように、特別立法、インフラ部分への助成、地方公共団体の支援など手厚い公的支援策がなければ新線の整備等は難しいのではないかと考えられる。

鉄道に対する公的関与と課題について述べる。鉄道事業者がインフラ部分まで保有・負担することをいつまで続けるのか。既存の鉄道事業者にとってレールを含めた資産を活用したいというお気持ちは察するが、新たな整備や、採算が厳しくなっている部分をどうするかということを考えなければならない。例えば、ヨーロッパのようにレールを道路のように公共のインフラと捉えれば、運行する会社は一家（独占）ではなく他企業の参入も許可するなどの方策も論点に加える必要があるのではないかと正司教授から指摘をいただいている。

鉄道は一旦廃止すると復活は困難である。では、どこまでを鉄道サービスとして提供すべきであるのか。どこまでが鉄道であり、どこまでが路線バスであり、どこまでが個別タクシーその他なのかなどを判断するモノサシが必要である。

民営と公営の課題について述べる。鉄道のみならずバスもそうであるが、助成や公的支援などを考えると、なぜ公営が必要なのか、どこまでが民営なのか、ということを考えなければならない。つまり、資金の集め方、あるいは資金負担のことを考える必要がある。地下鉄を例

にとると、東京メトロ以外は全て公営であるが、民間経営がうまくいくところもあるのではないかと、どういふところを公有・公営事業者で経営すべきなのかを考えなければならないのではないかと。

アベノミクスと呼ばれる経済成長が地域まで進展していけばよいが、今後どうなるかわからない。選挙区である神戸に戻ると、みなさんの顔つき、経済の手ごたえは東京とは全く違う。首都圏は日本の中で特別の地域ではないかと思うほどである。人口構成も変化しているが、地方の足をどうするのか、職場や暮らしをどう守っていくのかを含めて考えていく必要がある。

どこまでを鉄道として残すべきなのかということについては、国鉄改革の時に国が行うのではなく民間が行うのだと鉄道政策を大きく180度転換させた。それをもう一度、転換させられるのか。あるいは、どの路線まで税金を入れられるのか、いくらでも税金をいれれば国鉄の二の舞になりかねない。どの程度までであれば税金をいれても良いか、その場合に国と地方公共団体で分担をどうするのかということを考えなければならない。仮に自分が財務省の主計担当であったならば、なぜ補助金が必要なのか、補助金を半額にすればどうなるのかなどを考えるのではないかと思う。つまり、この程度までは鉄道でなければならないといったようなメルクマール（指標）、つまりモノサシが必要である。なぜなら、担当者が変わればサジ加減が変わることではいけないからである。鉄道を残すのであれば明確な指標を立てて、国の税金をどこまで、地方の税金をどこまでと決めていくことがあるべき鉄道の姿だと思われる。望ましい総合交通体系はそうした関係において、どこまでが鉄道であり、どこまでがバスその他の交通なのかを決める必要がある。また、幹線であるリニア、新幹線、航空の分担についても国土交通省として望ましい姿という

ものを計画として明示し、その計画に沿って整備補助や運行助成などをすべきではないかと思われる。

結論の部分については著書『鉄道政策』に十分に書いていないが、発信できる場があれば発言をするなどしている。実は国土交通副大臣などの希望を出したが、希望を聞き入れてもらえなかった。しかし、今後、国土交通行政に影響を与えられる立場になり、著書『鉄道政策』の内容にご賛同いただけるならば実現させていきたい。

■コメントの概要

1——報告のポイント

盛山講師の著書では、まず鉄道政策の変遷について説明されている。わが国では国鉄の分割民営化と事業採算に留意した鉄道事業法の施行が政策の転換点になったこと、その後、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律や交通政策基本法が施行され、動向が変わってきたことが指摘された。

さらに、国としての鉄道計画がなく、民間鉄道事業者が採算性を考慮し新線を建設するかどうか判断する形になっており、国は審議会の答申というかたちでネットワークの整備水準を示すという日本独自の方法について紹介が行われている。

続いての3つのケーススタディは、この著書の最も面白い部分と思う。公表資料に基づき、出来事、国会審議、その間の議論と結論を非常に丁寧に紹介している。

1つ目の首都圏新都市鉄道は、宅鉄法（大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法）という法律がつくられ、建設されたものである。法律が成立しても、なかなか実現しなかったため、法律制定後も関係者が集まり努力し、実現した。現在では1日あたり30万人の利用者を集めて、収支も単年度黒字を達成できている。

30万人/日という多数の利用者があっても公的な支援がないと実現が難しかったということも本事例の重要なポイントだと思う。

2つ目の神戸電鉄の粟生線は、利用者数が1992年の年間約1,400万人から20年後の2012年には年間667万人と半分以下になってしまった路線である。輸送密度は1日あたり約8,700人と特定地方交通線の廃止判断基準だった4,000人を大きく超えているが、ここ10年ほどは毎年10億円前後の赤字を計上している。減価償却分がなくなれば黒字になると考えられ、地下鉄と似た状況ともいえる。今後このような鉄道をどうするのかという問題がある。

3つ目の東急東横線地下化については、地下化事業単体では成立が難しいと考えられ、会社全体の相乗効果を考慮して実行された可能性について言及されている。会社全体ではなく路線別に採算性を見るべきではないかという指摘もあった。

最後に、鉄道に対する公的関与とその課題ということで、社会的要請に鑑み、政策の必要に応じた見直しと補助を行うにあたっての定量的なメルクマールの必要性を指摘された。後者については国鉄再建検討時の輸送密度をベースとした考え方を議論の糸口にしてはどうかという提案をされていた。

2——わが国と欧米における鉄道の費用負担構造

わが国の鉄道は、採算ベースで営業することが基本になっている（図—1）。公営の場合、建設費については地下鉄補助があるが、残りの建設費部分と車両費部分は出資金と市中調達で賄われ、出資金は税金となるが、市中調達は原則として運輸収入によって償還されることになる。私鉄の場合には、民間企業であるため建設費、車両費ともに原則運輸収入で賄われている。

これに対し欧米の場合にはインフラ部分は車両も含めて補助金により賄われることが多く、その原資は一般税や特定の目的税などによる税金となる(図一2)。運行にかかる運営費についても運輸収入で賄いきれているケースは非常に少なく、補助金と政策運賃補償が使われている。政策運賃補償というのは、例えば高齢者割引などは、政策的に行われる運賃割引分を事業体に補填するものである。

欧米でも民間活用という方式でPPPもしくはPFIの導入が進んでいるが、多くの場合は設備投資の部分で民間部門から資金調達することを目指したもので、費用負担構造的にはBasic caseとほとん

ど変わらない(図一2)。

3——公共交通サービス供給に対する2つの哲学

公共交通サービスの供給には、「公共性」と「採算性」の2つの哲学がある。公共性は最優先されるものであり、まずはアクセシビリティの確保が求められる。俗に、交通空白地域なるものをなくすと言われているものもこれにあたるのかもしれない。

もう一つは採算性原則である。日本では重要視される一方、ヨーロッパの政策現場ではあまり重要視されていないように思われているが、税金にも限度があるため、市場の支持がどの程度あるサービ

スかもみながら、合意できた範囲でサービスを供給している。

公共性も採算性も同時達成できればよいが、なかなか難しい。重要なのは必要なサービスが効率的に供給されることになる。日本でも採算のとりにくいもの、国土軸として必要なものに対しては税金が使われている。ヨーロッパでも補助金を受けたものは輸送量が最大になるように運営するといった条件が課せられることがある。総合的なかたちで同時達成するというのが交通政策の一つのテーマとなる。

盛山講師の著書の最後では、国土交通行政グランドデザインと鉄道政策の関係を明示することの必要性に触れられているが、これから鉄道政策を議論するうえでは常に意識しなくてはならないことだと思う。

4——交通政策を議論するうえでのキーワード

交通政策を議論する際には、「効率性」と「公平性」というキーワードが使われる。最近では公平性の中で、利用可能性、選択可能性、負担可能性、さらに頑健性などといったキーワードが使われるようになったといわれる。政策として交通システムの水準を議論する際にこれらのキーワードはよく使われる。今後の日本の鉄道政策を考えるうえで、こういったキーワードをどう考えるかがポイントになるだろう。

5——本講演の議論のポイント

1つ目は、講演で指摘されたサービスの維持・提供に関する判断基準の構築についてである。どのような需要に対して鉄道サービスを提供すべきか、また補助を行うに当たっての定量的なメルクマーク設定の議論の必要性についてである。いくつか出発点となる考え方も提示された。例えば国鉄再建のときには輸送密度を一つの基準として、議論をス

	設備投資(Capital Investment)		運営(Rail Operation)		
	建設	車両	運営費(営業費)		
公営	補助	出資+基本市中調達	運輸収入	政策運賃補償	補助金
	(Taxes)	税金+原則運輸収入		税金	税金
3セク	補助	出資+基本市中調達	運輸収入		
	(Taxes)	税金+原則運輸収入			
私鉄	建設	車両	運営費(営業費)		(profits)
	基本的に市中調達		運輸収入		
		原則運輸収入			

※Value capture: 各種開発利益の還元(出資もその考え方にもとづくものと捉えることができる)。図では示していないが、民間ベースでも交渉に基づき成立したケースもある(能勢電鉄日生NT線)。

■図一1 わが国の鉄道における基本的費用負担構造

	設備投資(資本費)		運営(運行: operation)		
	施設(線路建設等)	車両	運営費(営業費)		
Basic case	補助金		運輸収入(運賃)	政策運賃補償	補助金
	税金※			税金※	税金※
PFI(PPP)	補助金	主に民間部門から	運輸収入(運賃)	政策運賃補償	補助金
	税金※	開発利益の還元/税金		税金※	税金※

※Value captureタイプの特定目的税(ないし社会保険料的なもの)を利用している国もある。出所: 正司 [2008], “都市公共交通整備方策についての一考察”, 「国民経済雑誌」, 198 (2)

■図一2 欧米の鉄道における費用負担構造

スタートすることができた。学術的に同値とはいえないが、輸送量は消費者余剰の代理指標と考えることができ、これを社会的費用便益分析の一部と考えることもできるだろう。ただ費用面の説明と整備新幹線の補助制度をどう位置づけるかも検討が必要である。

2つ目は、政策パラダイムの転換や鉄道への助成について、いかにして国民の理解や地域住民の支持を得るかということである。過去を振り返ると首都圏新都市鉄道を整備するための法律はなぜ実現したのか、法律が制定された後どういった難しさがあったのか、ということもヒントになるだろう。また都市間鉄道と都市圏鉄道では議論が違うのか、国民への問い方は同じなのか盛山講師の意見を伺ってみたい。

3つ目に、今後の交通を考える際の「公」の役割である。最近イギリスではSustainable transport (持続可能な交通) という言葉がよく使われる。「我が国の将来にとって交通システムは不可欠である。われわれは雇用の拡大や経済の強化のための政策を支える交通システムを必要としている。そのような交通システムはさらなる繁栄に役立ち、社会的疎外の問題に取り組むものである。われわれはまた健康に害を与えず、一人ひとりにより良質な生活を提供し、かつ将来の世代に対してより劣った環境をもたらすことのない交通システムを必要としている。これこそ、われわれがSustainable Transportという言葉で表しているものである。」以上はイギリスのWhite Paper (1998年)

“A New Deal for Transport”からの引用である。わが国の交通政策基本法に書かれている趣旨もこれに近いものがあるだろう。この実現を議論する際に「公」の役割はなにかということも重要である。表—1はヨーロッパなどでの議論を参考に作成したものである。

一般的には事業者が短期スパン、行政は長期スパンで考えていると思われる。しかし、現実には長期スパンで考えなくてはならない議会で、個別の路線など細かな議論がされてしまっていることもある。また同じ「公」でも国と地方では役割が違う。日本では国と地方の役割分担がうまくいっていないとの指摘もある。役割分担を考え、具体的な制度の構築が必要である。

最後に、細かな論点をいくつか提示する。まず、講演の中で鉄道事業法の見直しについて言及されたが、具体的にどういうイメージで考えておられるのか伺いたい。

次に交通政策におけるPDCAについてである。データの問題もあるだろうが、これまでは交通政策をきちんと評価できていないと感じる。今後は公的な予算の確保はより難しくなると考えられるため、できる限り効率的に使わなくてはならないだろう。政策評価の主体、方法などを考える必要がある。その際には経済学的視点も重要である。

また、人材育成の問題がある。政策を運営する側も交通事業者側も人材が少なくなっているように感じる。特に地方公共団体には交通全体について議論

できる人が少ない。事業者も規模が小さいところでは、現業優先になり、企画に携わる人手が不足している。眼前の問題だけでなく、長期的総合的視野に立って、構造化された課題にも取り組んでいく必要がある。

6——コメントに対する盛山講師の回答

鉄道事業法の今後についての考えを述べる。現在の鉄道事業法は採算性の観点から赤字の鉄道は許容できないという前提でつくられた法律である。今後も本当にその前提でいいのか考える必要がある。引き続きインフラ部分も含めて採算性を要求するのか、運営費も補助をすることを検討するのか、そうであれば今の法律のままでもいいのか、考える必要がある。

また運賃の問題もある。航空ではLCCの参入もあり、もともとの距離別運賃から競争的な運賃へ運賃体系が変わってきている。鉄道では事業体内で内部補助が行われ、儲かる路線の黒字で地方の路線の赤字を埋めてきている。これでは他モードとのシビアな競争を考えた場合に、対抗して運賃を下げられないだろう。株式会社である鉄道事業者では、今後は赤字路線の運営は今まで以上に困難になるかもしれない。

以上を含めて総合的に交通体系を考え、どこまでを鉄道で担うのか、黒字が前提の鉄道事業法を見直す必要があるのか、考えていく必要があると思っている。

■質疑応答

C 世界の鉄道が近年大きく衰退した原因のひとつは内部補助にあったと思う。アメリカでは不採算の旅客輸送と採算が取れる貨物輸送を分離し、その後の鉄道の発展につながった。これからの日本も黒字の路線が少なくなり、赤字の路線が増えて行くこと

■表—1 目標達成に向けた各々の役割分担の検討

スパン	レベル	何を?	意思決定
超長期	原則	達成目標	全般的目標
長期	戦略的		全般的サービス目標
中期	戦術的	目標達成にはどのようなサービスが必要か	各種サービス特性
短期	操作的運行	そのサービスをどうやって生産するか	サービス販売
			サービス生産

大方針 (Principle), 設計 (Planning), 管理 (Management). 政策⇒施策⇒対策

業者は内部補助が困難になるだろう。その時に赤字路線の上下分離という政策は極めて有効なツールであると考えている。

ヨーロッパの上下分離では、一部の都市間鉄道において上部を複数のオペレーターで運行しているケースがあるが、旅客輸送において、これは誤った政策であると考えている。旅客鉄道は上下一体的に機能する要素が大きいため、日本のように上下一体の1社が責任を持つことが適切だろうと考える。異なるオペレーターが隣接する場合には相互乗り入れをすればよい。

一方、ヨーロッパから学ぶべき点もある。それは事業権方式である。これは赤字の公共交通に対して地域で入札を実施し、受注した事業者が運営する方法で、ヨーロッパで普及している。日本でも導入可能だろう。

ヨーロッパでは競争の観点から事業権方式がとられているが、日本ではスケールメリットの観点で大きなメリットがあるだろう。狭い国土の中に100社以上鉄道会社があり、赤字になるたびに自治体が出資し、新たに小さな三セク鉄道がつくられている。既存の鉄道事業者が自治体から鉄道路線を受注することで、既存の事業者の経営資源を活かした効率的な運営ができると思う。

A 盛山：上下分離の際に、上部の事業者間競争が旅客鉄道には向かないということについては同じ意見である。資金面の方策としての上下分離は望ましいと思っている。今までは運行が赤字でないと助成できないという考え方があった。それも見直すべきではないかと感じている。

A 正司：同じ意見である。公的な資金を入れるための考え方としては上下分離もありえると思う。それ以外では上下分離は難しい。インフラを保有している会社が真面目に保守しているの

か、保守状況をきちんとチェックできているのかなど、技術的な部分は特に難しい。さらにダイヤの引き方になってくると線路容量と本数のバランスなどもっと難しい。発注方式にも同じことが言える。契約した事業者が信頼できる事業者かどうか専門知識がない公がチェックできるかも同じように難しい話になる。どの方式にもメリットとデメリットがある。

Q 鉄道関係では、経済分析が不足しているように思う。線区ごとに費用便益分析は実施されているのか。整備新幹線についてはB/C（費用便益比）の大きい方から投資できているのか。リニア新幹線についても整備新幹線とB/Cを比較したのだろうか。

A 正司：B/Cの話は鉄道整備においては政策論としてとても大事な話だと思う。ご指摘のように区間ごとのB/Cも大切であれば、選択肢間のB/Cも大切である。選択肢間の比較はB/Cの最も得意とするところである。しかし、現実には計算も行っているが、その他の議論で着工順位が決まっている部分もあると思う。

リニアについてはあくまでJR東海の企業判断でなされていると思う。国がB/Cを実施してもよいと思うが、民間企業が自己判断で行った意思決定はそれなりに尊重されるべきだと思う。

A 盛山：リニア新幹線に関しては不満に感じている部分もある。鉄道関係の予算の制約もあり、決定にあたって国土交通省は、申請されたものを審査し認めるという受け身のかたちになってしまった。東京-大阪間という国土の交通軸をつくるプロジェクトであり、国土のランドデザインをどう考えるのか、国としてどう関与すべきかを議論したうえで判断が必要であったのではないかと感じている。

C リニア新幹線の整備には国家資源

を多く使い、他の用途に使えなくなる。民間企業の判断に任せてしまうのは疑問が残る。

Q 個別の鉄道路線への公的関与のメルクマールをつくるべきであるというのは同じ意見である。しかし、なかなか現実には難しいと思う。ある程度の幅を持ったものになるのではないかと、何か試案があれば伺いたい。

A 盛山：名案があるわけではないが、輸送密度はわかりやすい指標のひとつだと思う。数字については議論が必要だと思うが、数字を例示して補助金投入、バス転換の線引きができるのではないかと。

例えば、東日本大震災の後の復旧においても、地元はBRTではなくて鉄道での普及を希望したが、一部はBRTでの復旧となった。JR東日本からはBRTでも赤字であるが、サービスは提供するという説明がなされた。現実的な判断と思う。しかし、それでも私企業に赤字を押し付けて、内部補助で運行してもらっている。これは考える必要がある。

本日は触れなかったが、学割やその他割引も営業割引ということで、他の利用者の運賃収入を原資として、割引を行っている。社会政策として割引くのであればそれは別途、補填が必要だろう。

問題を提起しただけで解を提示できていないが、それぞれ議論が必要である。

Q 日本ではLRTの普及が遅れていると思う。今後の展開について考えがあれば伺いたい。

A 盛山：高度成長期には道路を広く利用するため、路面電車を撤去するよう政策を進めてきた。しかし、最近の欧州の成功例をみて、再考されるようになった。神戸でもLRTを検討する動き

がある。しかし、日本では、現実的には、LRTを敷設するために十分な敷地が取れる道路があるかという問題もある。そう簡単にはいかないだろう。LRTが入ることによって地域の道路交通を相当制限することになり、地域住民の合意形成の課題もある。市民意識もまだそこまでは成熟していないと思う。LRTがうまく使えればよいが、都市計画と一体の話になる。上手く活かせるところで、上手く活かしていくことになると思う。

A 正司：ヨーロッパも1980年代から考え方が変わりはじめた。はじめはフランスとドイツでの動きが大きい。その動きがイギリスにも影響を与え、LRTを復活させ世界に広がっていった。将来にわたって住みやすい都市空間にするにはLRTに限らず、公共交通の整備が不可欠である。日本でもLRTに適した規模と需要がある都市では、これを活用して道路を車から人に譲るべきだろうと思う。課題は、それを住民に説明し、理解を得ることである。盛山講師もご指摘のように非常に難しい。富山のように住民の理解を得て、取り組んだケースもあるがまだまだ自動車の分担率は高い。ただ取り組むべきことだと思っている。

C まちづくりと一緒に公共交通のあり方を地域で考え、必要なサービスをしっかり確保していく取り組みをすべきだという話は大変心強く伺った。

A 盛山：平成19年に地域公共交通の活性化及び再生に関する法律というのをつくり、平成26年にその一部を改正した。コンパクトシティという交通と都市の両方の観点からの政策である。これは旧運輸省と旧建設省が一体となって国土交通省ができて定着した結果できるようになった政策だと思う。一方で費用もかかる。今後の人口、都市の発展も一緒に考えなくてはなら

ない。インフラ維持の問題もあり、なかなか難しい課題になると思っている。

Q サービスを鉄道で提供すべきかどうかの判断基準の一例として輸送密度の話があった。しかし、輸送密度はあるサービス水準で鉄道サービスを実行した結果であって、もっと良いサービスを行えばもっと高い輸送密度が実現できるのではないかと、また悪いサービスを提供すれば輸送密度は減るのではないかと考えている。たまたまあるサービス水準で提供されている鉄道サービスの輸送密度で鉄道の存続を判断することに疑問を感じている。

交通計画では、交通は派生需要という考え方があるが、外から与えられて決まるという考え方は疑問に思う。いいサービスを考えればたくさんの方が利用する、そうでなければその逆になる。その辺りの発想がより鉄道を活かすという意味で必要だと思う。

A 盛山：輸送密度は分かりやすい指標の一つである。国鉄再建時の特定地方交通線の議論はどこまでを維持するかという守りの議論で、喫緊の課題であった。派生需要だけでなく良いサービスを上手く提供できればもっと利用が増えるなどという攻めの考えではなかった。

そうはいつでも需要喚起も大事である。どうやたらうまくできるかということになると思う。

A 正司：盛山講師と同じ意見である。地方のバスでは利用者が減って需要がないから本数を減らす。そうするとさらに利用者が減る。そういう悪循環の話がある。いいサービスを提供しなければならぬというのはその通りだと思う。

一方で、運賃が無料になっても1日に3回も同じ場所に通勤する人はいな

い。派生需要という概念はここから出ているため、その意味では否定されるものではない。便利な公共交通が整備されれば今まで家にいた人や車で郊外のショッピングモールに行っていた人が都心に出てきて、街が元気になる。これも派生需要の考え方に基づく議論である。それがマーケティング戦略の欠如ととらえられると本来の議論とは違う議論にすり替わっていると思う。

Q 現在の鉄道の多頻度大量輸送というのは、20年後30年後にも鉄道に求められる姿ではないと思う。鉄道を事業として成立させるためにも、将来を支える考え方について議論が必要ではないか。

A 盛山：国も将来のことを考えていると思う。鉄道以外でもインフラをどうやって維持するか、どうやって維持費を捻出するかということが大きな課題となっている。鉄道は事業者が運賃収入で費用を賄うという点で通常の公共事業とは異なる。人口減少、社会的移動、人口動態の変化によって、これまで採算が取れていたものの採算が取れなくなるかもしれない。それぞれの町にあわせた持続可能な輸送サービスが必要になる。そういうことも国として考えているだろうが、まだ打ち出せるところまで議論が煮詰まっていないのではないだろうか。今後の議論に期待している。

A 正司：大阪圏ではほぼすべての鉄道路線で通勤時間帯の混雑率が150%を下回るようになった。そこで費用削減のために、ピーク時の運行本数を減らしはじめた事業者もある。利用者にとっては100%以下になって、さらに全員着席できればよいのかもしれないが、そのためには運賃を例えば5割程度上げるような話になってしまうと思う。有料着席サービスも政策を

変えるほどの収入にはならない。このように150%以下に混雑率を下げるとなると鉄道事業法の範囲を超えた話になると思う。ホームドアもバリアフリーも同じ議論になるだろう。今後はこういった課題に対する議論も必要である。

Q 地方のローカル線では国鉄発足時に比べて輸送密度が10分の1以下に減った路線もある。地域や国でその路線を残すのかどうか議論していかなくてはならないと思う。

たまたま災害が起きたときには資金手当て等でそういった議論がなされ

るが、通常は事業者が窮するまで事業者の裁量になってしまいなかなか議論が進まず困っている。

A 盛山: 昔はシビルミニマムという言葉が使われたが、住民サービスとしてどこまで提供すべきか議論が必要である。民間事業者もいつまでも内部補助で赤字路線を支えていくのは困難だろう。そろそろ真剣に考えるべきときだと思う。

また、地方公共団体と国の連携も必要である。私自身も国で働いているときは、国で制度をつくり、それを使うかどうかは地方行政の判断であると思っていた。しかし政治家となり地

域住民の声を聞く中で、サービスが提供されるかどうかが大変であって、国の仕事であるか地方の仕事であるかは住民にとっては重要でないことがよくわかった。国と地方公共団体とがよく連携することが重要である。

輸送サービスもバリアフリーも程度問題である。国土の果てまで交通サービスが必要だという人はいない。でもある範囲まではサービスは必要であり、それは行政の課題である。そういった観点も考慮して、将来の公共交通政策を組み立てていただきたい。

(とりまとめ: 大堀勝正, 北野喜正)