

地方鉄道の活性化に向けて～地域の議論のために～

1—はじめに

地方鉄道は、これまでその特徴である安全性や信頼性の面で優れた公共交通機関として、サービスを提供するそれぞれの地域において重要な役割を担ってきており、またその一部については、地方都市における基幹的な交通手段として、あるいは新幹線などの幹線ネットワークへの接続路線として、地域生活の基盤を支えてきた。今後についても、環境、福祉、安全などの視点から、公共交通機関としてより一層重要な存在になるものと考えられる。

しかしながら、少子高齢化の問題、あるいは特に地方部において進んでいる過疎化の問題など、近年の地方鉄道を取り巻く環境は大変厳しくなっており、路線が廃止される例も見られる。そして実際に路線が廃止された地域では、いわゆる「交通弱者」と呼ばれる住民の移動が制約されたり、鉄道利用者の自家用車などへの転移に伴い道路混雑が悪化したりするなど様々な問題が発生している。

こうした中、国の「地方鉄道問題に関する検討会」より平成15年3月に報告された「地方鉄道復活のためのシナリオ」では、地方鉄道は「地域の基礎的な社会的インフラ」であり、「地域が一丸となって支えるという視点が極めて重要」とした上で、今後の地方鉄道のあり方について「地方鉄道の存続の是非については地域において判断」するべきとの提言が行われている。

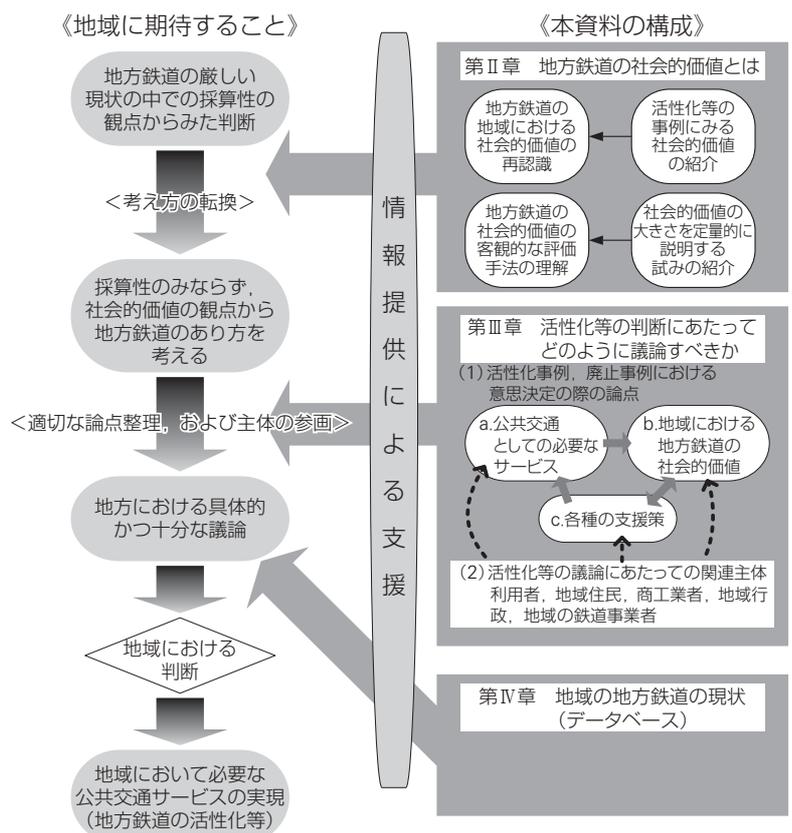
以上の背景を踏まえ、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄道・運輸機構」とする。）では、帝京平成大学の橋本教授を座長とする「地方鉄道の活性化等に関する検討会（以下「検討会」とする。）」を平成17年度に設置し、地方鉄道の活性化に向けた地域の判断を支援するための情報提供を行うことを目的とした検討を実施した上でその成果物として「地方鉄道の活性化に向けて～地域の議論のために～」を取りまとめ、平成18年7月に公表したところである。

本稿では同資料について、その概説を行うこととする。

2—全体構成

「地方鉄道の活性化に向けて～地域の議論のために～」の全体構成について図-1に基づき説明する。同図にあるとおり、検討会では「地域に期待すること」として、地方鉄道の活性化に向けた地域における議論でのありうべきプロセスを整理した上で、その各段階において情報提供による支援を行うことを前提に資料構成を行ったことから、以下ではこのプロセスとそれに対応する資料の内容について説明することとする。

地域におけるこれまでの地方鉄道に関する議論では、通常鉄道事業者が事業の良し悪しを判断する拠り所となる黒字か赤字かといった「採算性」に基づく判断を受けて、鉄道の存廃を判断する際の参考とすることがあり、実際に様々な手段を講じて黒字化の見通しが立たないであるとか、一定の（採算性を確保できる）輸送密度を確保できないといった理由が、鉄道廃止の判断材料のひとつとされることもあった。こうした状況に対し検討会では、地方鉄道の「社会的価値」の観点、すなわち鉄道がその地域にとってどのような役割を



■図-1 資料の全体構成

果たしているのか、あるいはもし鉄道がなくなってしまうたら地域にとってどのような影響があるのか等といった観点の重要性を強調しており、その下で適切な論点整理と関係主体の参画を得て具体的かつ十分な議論を尽くし、活性化等の判断を下すことを「地域に期待すること」として整理している。

こうしたことからこの資料では、序論の第I章につづく第II章において、地方鉄道の社会的価値の内容を理解する助けとなるよう、地方鉄道が活性化された事例、地方鉄道が廃止・バス代替された事例に見られる鉄道の街づくりへの貢献や地域住民の生活における移動の利便性の確保といった、具体的な事例において顕在化している社会的価値の内容を紹介するとともに、こうした地方鉄道の社会的価値の大きさを定量的に説明する試みを紹介している。

また第III章では、地域において実際に議論を行うにあたっての論点及び関連主体に関する情報提供として、過去の活性化事例あるいは廃止事例における意思決定の際の論点を、「公共交通として必要なサービス水準」「地域における地方鉄道の社会的価値」「支援策」の3点で整理するとともに、どのような主体が議論に参画しているのかの整理を行っている。

最後に第IV章では、議論が行われる地域の鉄道の現状

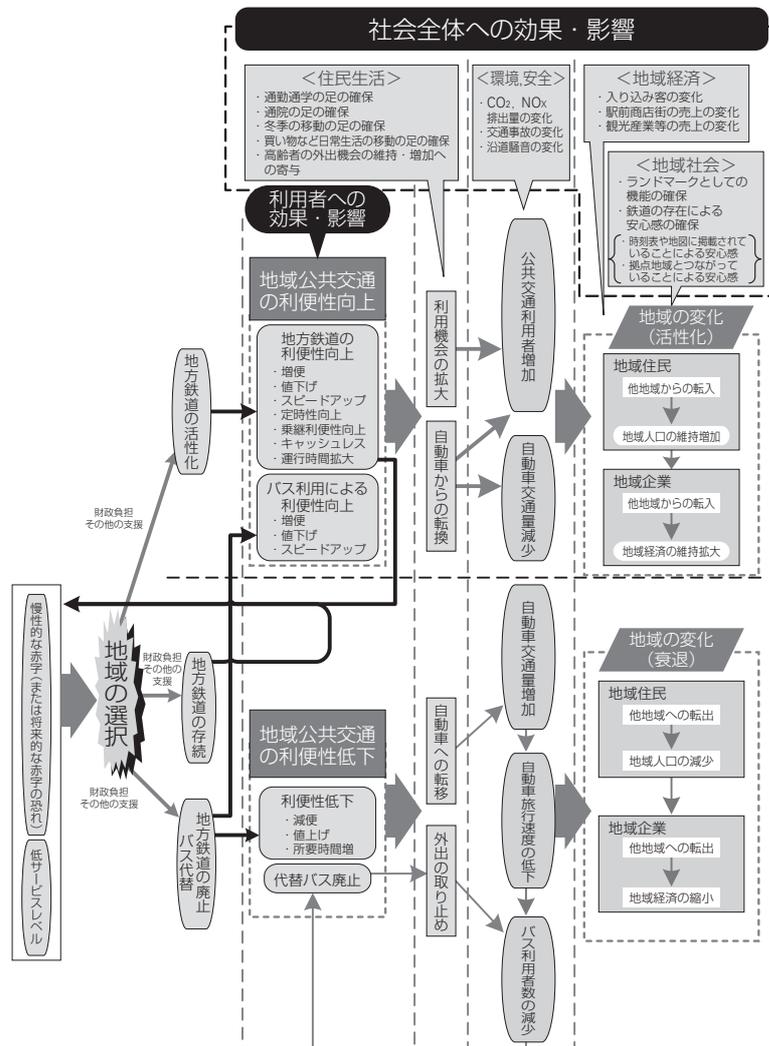
について理解を図るため、全国の地方鉄道との比較が可能なデータベースを整理し情報提供を行っている。

以下では引き続き、これらの内容について章ごとに説明することとする。

### 3—地方鉄道の社会的価値(第II章部分)

#### 3.1 地方鉄道の社会的価値の全体像

資料の第II章では、地域における地方鉄道のあり方を採算性のみならず社会的価値の観点からも考えるきっかけとなる様に、まず地方鉄道の活性化等がもたらす社会的な効果・影響(社会的価値)の波及フローを、図-2「地方鉄道の社会的価値の全体像」のように整理している。図からは、鉄道の利便性向上が地域交通全体の利便性、更には地域の活性化にまで波及しうるものであること、あるいは鉄道廃止の影響が住民生活、環境、安全、地域経済、地域社会等の多岐に亘り波及しうるものであることがうかがえ、地方鉄道のあり方を社会的価値の観点から検討する必要性を示すものと言える。



■図-2 地方鉄道の社会的価値の全体像

### 3.2 事例にみる社会的価値の顕在化

図一2で整理した社会的価値について、読者がその内容を理解する助けとなる様、社会的価値の内容が顕在化している事例を整理し紹介している。具体的には表一1にあるとおり大きく「地方鉄道が活性化された事例」と「地方鉄道が廃止・バス代替された事例」にわけて、それぞれ具体的な事例において顕在化した社会的価値の内容の整理を行っている。

なお、地方鉄道の存廃議論を経て鉄道を存続させさえすれば、必ず地域の活性化につながるわけではなく、また逆に鉄道の廃止がそのまま地域の衰退につながるわけでもないことから、こうした誤解を避けるため、「地方鉄道を一度存続させながらも、社会的価値が地域に認められなかったことから再度存廃が議論となっている事例」及び「地方鉄道を廃止した後、代替バスサービスによって利便性が相対的に確保されていると考えられる事例」についても紹介している。

■表一1 社会的価値の顕在化事例の整理

地方鉄道が活性化された事例	
①鉄道利用者にとっての利便性向上	松浦鉄道
②道路交通混雑の解消	えちぜん鉄道
③市街地の活性化	伊予鉄道
④地域の活性化など	富山ライトレール
⑤地方鉄道を一度存続しながらも、社会的価値が地域に認められなかったことから再度存廃が議論となっている事例	くりはら田園鉄道 (石越～細倉マインパーク前)
地方鉄道が廃止・バス代替された事例	
①利用者利便性の悪化	長野電鉄河東線 (信州中野～木島)
②道路交通混雑とそれに伴うバス定時性の低下	日立電鉄 (常陸太田～鮎川)
③地方鉄道を廃止した後、代替バスサービスによって利便性が相対的に確保されていると考えられる事例	のと鉄道七尾線の一部 (穴水～輪島)

### 3.3 社会的価値の定量化

ここまで資料の中では、地方鉄道のあり方を議論する際にその社会的価値の観点が必要である旨を述べるにあたり、事例を紹介するに止めてきた。しかしながら、地方鉄道の存廃議論で重要なのは、この社会的価値と地域を含めた関係者による負担の比較の観点であることから、ここでは地方鉄道の社会的価値について定量的に説明する試みの紹介を行っている。具体的に整理した社会的価値の定量化指標は以下の5つであり、既存調査における計算事例から表一2に示す詳細な計算結果を紹介するとともに、④以外については簡易な計算方法を提案し、その計算結果を第IV章のデータベースにも反映している。

- ①バス代替による運賃上昇、所要時間増
- ②並行道路の自動車交通量の増加とそれに伴う旅行速度の低下
- ③CO<sub>2</sub>排出量の増加
- ④鉄道の存在による安心感、誇らしさ、都市の骨格等の

喪失(沿線住民の支払意思額)

### ⑤鉄道インフラの再調達価格

■表一2 既存調査における計算事例(単位:億円)

路線名	上田交通別所線	秋田内陸縦貫鉄道	一畑電車	富山港線	南海電鉄貴志川線
①	44.3	36.8	46	99	74
②	38.5	3.8	44	201	59
③	7*2	—	0.4	2	0.05
④	4.9	2.2	—	—	—

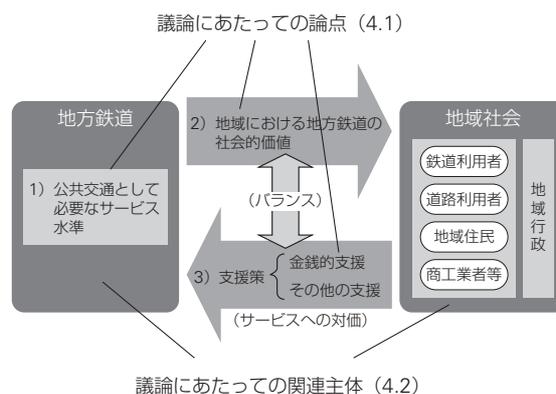
※ 基準年度で現在価値化したもので、計算期間は30年(貴志川線のみ10年間)  
 ※2 CO<sub>2</sub>以外の道路交通事故削減便益、NOx排出・騒音の削減も含む  
 参考資料:  
 上田交通別所線:「地方鉄道の費用対効果分析に関する調査」(財団法人運輸政策研究機構, 2005.3)  
 秋田内陸縦貫鉄道:「地方鉄道のバス代替評価に関する考察」(竹田・赤倉・今城・高木, 2005.6, 土木計画学研究講演集)  
 一畑電車:「一畑電車及び沿線公共交通確保のあり方に関する提言」(一畑電車及び沿線公共交通確保のあり方に関する検討委員会, 2003.11)  
 富山港線:「富山港線路面電車化に関する検討報告書」(富山港線路面電車化検討委員会, 2004.2)  
 南海電鉄貴志川線:「貴志川線存続に向けた市民報告書」(和歌山市民アクティブネットワーク貴志川線分科会, 2005.1)

### 4—活性化等の判断にあたっての議論のあり方(第III章部分)

第III章では、地域における地方鉄道に関する議論において、適切な論点整理および適切な主体の参画による議論の活性化を企図した情報提供を行っている。

#### 4.1 議論にあたっての論点

地域において実際に議論を行うにあたっての論点について、過去の活性化事例、廃止事例における議論を参考に、「公共交通として必要なサービス水準」「地域における地方鉄道の社会的価値」「支援策(金銭的支援, その他の支援)」の3点で整理を行っている(図一3参照)。



■図一3 活性化等の判断にあたっての議論の視点

まず「公共交通として必要なサービス水準」に関しては、利用者、地域住民、地域行政等で構成される地域社会にとって必要な公共交通としてのサービス水準の議論を行う必要があり、その際の留意点を表一3のとおり整理している。また、地域社会にとって公共交通として必要なサービス水準を確保するためのサービス改善施策の例をリスト形式で整理するとともに、その何点かについて具体的な事例を紹介している。

■表—3 「公共交通として必要なサービス水準」を議論する際の留意点

- ・鉄道単独ではなく、地域交通全体における位置付けも考えて、地方鉄道に必要なサービス水準を考える必要があります。
- ・その際、事業者の採算確保を理由に低下した現状のサービス水準ではなく、必要な設備投資を行うことで実現される、速達性、大量輸送性、定時性、環境負荷の低さといった鉄道の交通機関としての特性を活かしたサービス水準を実現することを念頭に議論すべきです。
- ・また、一時的な利用促進ではなく、公共交通として持続的に利用されるよう、必要なサービス水準を検討する必要があります。
- ・さらに、安全性の確保は、公共交通として必要不可欠であり、安全の持続的な確保のための老朽施設の改善方策も議論すべきです。
- ・地方鉄道の活性化だけでなく、代替バスの検討にあたっては、単純に鉄道路線の代替ではなく、停留所の増設、柔軟なルート設定等バスの特性を活かしたサービス水準を検討すべきです。

次に「地域における地方鉄道の社会的価値」に関しては、表—4のとおり留意点を整理するとともに、地方鉄道のサービス水準に対応した地域にとっての社会的価値を可能な限り定量化して議論を行う必要があるとの考えから、社会的価値の例をリスト形式で整理している。

■表—4 「地域における地方鉄道の社会的価値」を議論する際の留意点

- ・事業者にとっての採算性ではなく、地方鉄道の持つ地域にとっての「社会的価値」と「財政負担」とのバランスで議論をするべきです。
- ・地方鉄道の社会的価値としては、通勤、通学、通院といった目的のための直接の利用者にとっての価値のみならず、利用者の家族の安心感、来訪者にとって分かりやすいものであるといった性質、さらには、都市の骨格を形づくるといったまちづくりへの効果も含めて広く捉えるべきです。
- ・事業者の採算確保を理由に低下した現状のサービス水準ではなく、必要な設備投資を行うことで実現しうる、速達性、大量輸送性、定時性、環境負荷の低さといった鉄道の交通機関としての特性を考慮した社会的価値を考えるべきです。

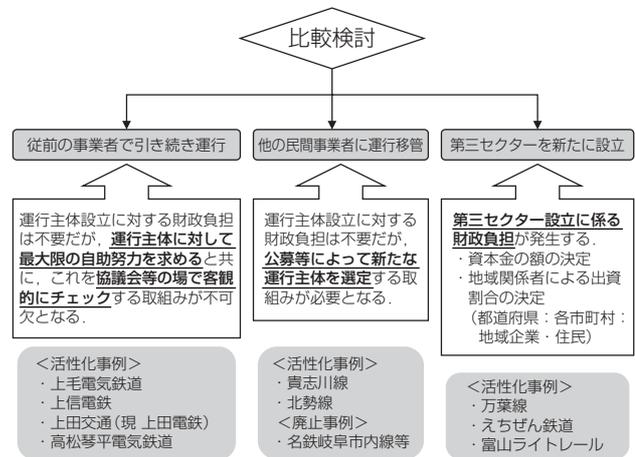
最後に「支援策」に関しては、表—5のとおり留意点を整理するとともに、「運行主体」「金銭的支援」「その他の支援」にわけて、検討にあたって参考となると考えられる情報を整理している。

■表—5 「支援策」を議論する際の留意点

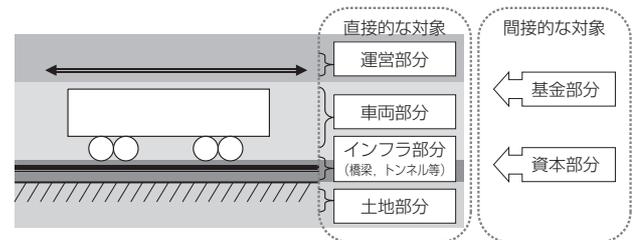
- ・支援策は、金銭的な支援とその他の支援の両面から検討する必要があります。
- ・いずれの支援策についても、複数の代替案を適正に比較検討する必要があります。また、その際には「一時しのぎ」的なものではなく持続可能性にも留意して、支援方策を選択する必要があります。
- ・支援策の具体的な検討に当たっては、地方鉄道の地域における位置付け、現在の運営方式、各財政支援方式の課題なども踏まえつつ、対象となる路線ごとに適切な方法を選択する必要があります。
- ・また、運行主体・施設等の保有主体については、現行の運営方式と鉄道事業者の意向も踏まえつつ、支援策との対応も考慮して選定する必要があります。

「運行主体」の検討にあたっては、図—4のとおり「従前の事業者で引き続き運行」「他の民間事業者へ運行移管」「第三セクターを新たに設立」といった選択肢の中から、留意点や先行事例を参考に比較を行う必要がある旨整理している。

また「金銭的支援」については、その支援対象を図—5のとおり大きく「直接的な対象」と「間接的な対象」に分類し、更に前者について「運営部分」「車両部分」「インフラ部分」「土



■図—4 運行主体検討の分類



■図—5 金銭的支援対象の分類

地部分」に、後者について「基金部分」「資本部分」に分類した上で、それぞれの支援対象ごとに考えられうる金銭的支援の方法とその具体事例及び留意点等について整理している。

最後に「その他の支援」については、考えられる支援策の例をリスト形式で整理するとともに、その何点かについて具体的な事例を紹介している。

#### 4.2 議論にあたっての関連主体

過去の活性化事例、廃止事例を踏まえ、地域において実際に議論を行うにあたっての関連主体の関わりについて、表—6のとおり整理を行っている。また地方鉄道活性化に向けた議論における具体的な議論の経緯と関連主体との関わりについて、万葉線及び貴志川線における事例の紹介を行っている。

■表—6 関連主体の関わり

- ・沿線関係者が連絡協議会等を設置し、沿線のまちづくり、自治体以外の幅広い地域関係者との連携を図り、事業者と地域が一体となった取組みを行っていく必要があります。
- ・具体的には、例えば、市民等の組織が存続に向けた提案を示し、市民に対し継続的に呼びかけることや、自治体が、事業者に存続を要望するだけでなく、利用促進策や支援方策を具体的に示し実現性を担保することが重要です。
- ・また、沿線市町村は、鉄軌道の利用促進策や支援方策の検討について、地域住民等と協働で取組み、さらに、都道府県が検討のための技術的・人的支援を行い、市町村とともに取組んでいくことも重要です。
- ・特に、地域住民の意向は重要ですが、現在の直接の利用者のみならず、長期的にみた場合の潜在的利用者、家族など身近な人が利用者である方など広く沿線の住民をステイクホルダー関連主体として捉えるべきです。
- ・存廃が議論されていない平時より、地方鉄道の運営状況、経営状況などの情報について、地域の取組みにあたっての最終的な意思決定者である首長や、行政担当者、地域住民等との間で共通認識がもたれるよう適切な情報公開を行う必要があります。

## 5—データベースの提供(第Ⅳ章部分)

最後に第Ⅳ章では、地方鉄道の活性化に向けた地域の判断を支援するための情報提供の一環として、地域の鉄道の現状についての理解の助けとなることを期待し、全国の地方鉄道89社の現状を示すデータを個表及び一覧表で整理している。なお、整理したデータの項目は概ね表—7のとおりである。

## 6—おわりに

本検討会の実施にあたっては、鉄道・運輸機構からの委託を受け、運輸政策研究機構もその事務局の一員に加えて頂いたところである。検討会の遂行及び資料の取りまとめにあたっては、座長をお引き受け頂いた橋本昌史教授(帝京平成大学)をはじめ、委員各位、鉄道・運輸機構鉄道助成部、その他関係の皆様にご貴重なご意見、熱心なご指導を賜ったところであり、ここに厚く感謝の意を表する次第である。なお、本資料「地方鉄道の活性化に向けて～地域の議論のために～」は、鉄道・運輸機構ホームページの調査研究の欄に全文掲載されており、ご興味をお持ちの方は下記URLを参照頂きたい。

([http://www.jrtt.go.jp/business/train\\_support/body\\_chousa.htm](http://www.jrtt.go.jp/business/train_support/body_chousa.htm))

(要約:調査室調査役 藤田 健)

■表—7 整理データ項目の概要

分野	データ
財務指標	・ 営業収益/費用(償却あり、償却なし) ・ 営業収益/人件費
輸送実績指標	・ 輸送人員 ・ 旅客人キロ ・ 輸送密度
均衡輸送密度指標	・ 収支均衡比率 ・ バス均衡輸送密度
潜在需要指標	・ 居住人口 ・ 就業人口 ・ 従業人口 ・ 従学人口 ・ 除く若年人口 ・ 事業所数 ・ 商業施設床面積 ・ 商業販売額 ・ 交通機関分担率(鉄道)
サービスレベル指標	・ 並行バス(区間、運行本数、運賃等) ・ 鉄道(運賃、運行本数、表定速度等) ・ バリアフリー施設設置駅数
安全性指標	・ 保存費/営業キロ ・ 保存費/営業収益 ・ 保存費/営業費用 ・ 列車走行キロあたり事故件数 ・ 現業職員数/営業キロ ・ 技術職員数/営業キロ
営業努力指標	・ 輸送人員/職員 ・ 運輸収入/職員 ・ 車両(客車)走行キロ/職員
コスト低減化指標	・ コンクリート枕木化率 ・ 重軌条化率
社会的影響指標	・ バス代替に伴う所要時間増による損失額 ・ 並行道路の自動車交通量の増加 (地方鉄道旅客の乗用車台数換算値) ・ CO <sub>2</sub> 排出量の増加 ・ 鉄道インフラの再調達価格