

平成20年1月25日

交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会・緊急提言
「地域の暮らしや観光、まちづくりに組み込まれた持続可能な鉄道輸送の実現に向けて」

第1章 はじめに

交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会においては、平成19年6月19日、今後の鉄道ネットワーク・サービスのあるべき姿について、中間とりまとめ（ネットワークとサービスの充実に向けて直ちに具体化を図るべき施策）を公表した。

その後、都市と地方の格差の問題の深刻化が指摘される中、地域の再生・活性化が喫緊の最重要課題となってきたことを踏まえ、本部会は、まず、経営状況の悪化に伴い事業廃止に至る事例が相次ぐ地方鉄道に特に焦点を当てて検討を進めることとし、本部会の下に設置したネットワーク・サービス小委員会において議論を重ねてきた。

本報告書は、一刻の猶予も許されない地域の再生・活性化に向けて、「地域の暮らしや観光、まちづくりに組み込まれた持続可能な鉄道輸送」を実現するべく、緊急提言をとりまとめたものである。

第2章 現状分析

1 地方鉄道の現状分析

（1）輸送人員の長期逡減傾向

地方鉄道の輸送人員¹は、沿線における人口減少や少子高齢化、モータリゼーションの進展等により長期逡減傾向が続き、昭和62年から平成17年までの18年間で全国平均約19%の減少²となっている。

このような中、鉄道事業者は、地域の暮らしを支える鉄道輸送を絶やさず担っていくとの前向きな意思に基づいて様々な取り組みを進め、自ら可能な限りの努力を続けてきている。

しかしながら、利用者の長期逡減傾向に歯止めがかからず、経営赤字の拡大に伴って、多くの事業者で経営安定基金を取り崩さざるを得ない状況に陥ったり、施設・設備の維持管理上の不具合が発生するおそれが生じるとともに、従業員数の大幅削減により輸送の安全の確保に不可欠な技術の継承への懸念も生じる等、鉄道事業者による経営努力は限界に近づきつつあり、地方鉄道の経営を取り巻く環境は近年一層厳しさを増している。

将来的にも、現在1億3000万人の総人口が、2070年代にはおおよそ7000万人となることが予想される³等、地方鉄道の経営環境が今後大きく好転することは想定しづらい状況となっており、抜本的な対応策を講ずることが求められている。

1 昭和62年度から平成17年度迄、廃止・開業等に伴う営業路線の変化がない72事業者

2 一部には、約50～70%の減少となっている事業者もある

3 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

（平成18年12月：出生中位・死亡中位推計）

(2) コスト構造上の主たる経営圧迫要因

鉄道事業の特色として、バス・タクシーや旅客船、航空機等の交通モードと異なり、土地や線路、駅施設等のインフラを運行事業者が一体で保有するのが通例であることが挙げられる。このため、鉄道事業者のコスト構造においては、これら施設の保有に係る経費（維持管理費等）の占める割合が大きく、地方鉄道90社の平成17年度決算を見ると、施設保有に係る経費が約46%を占めており、この比率は、鉄道事業者が取り組んできたワンマン化・無人化等の合理化により、近年増加傾向にある。

平成17年度決算においては、地方鉄道90社の約70%が営業赤字となっているが、仮に施設保有に係る経費を除いて試算してみると、営業赤字の事業者は約10%にまで減じるとの試算があり、施設保有に係る経費がコスト構造上の経営圧迫要因となっていることが分かる。

(3) 規制緩和（需給調整規制廃止）の実施

この他、地方鉄道を取り巻く近年の経営環境の変化として、平成12年に実施された鉄道事業法についての規制緩和が挙げられる。平成12年3月の改正鉄道事業法の施行により、需給調整規制が廃止され、鉄道事業への参入規制が免許制から許可制に、退出規制が許可制から届出制に各々緩和された。規制緩和による事業者間競争の促進は、都市部等、競争原理が働きやすい地域においては多様なサービスの安価な提供等、利用者利便の観点から一定の成果を上げているが、需要の規模等から交通手段の選択肢が限定される地方部においては、事業者間の競争が促進される環境に乏しいため、規制緩和による効果が発揮されにくく、需要の減少に伴う経営悪化等から事業廃止に追い込まれる事業者が見られ、平成12年度以降、全国で22路線・532.2kmの鉄道が廃止され、多くの地方鉄道においては、現在、その存廃をめぐるギリギリの議論が行われている状況にある。

(4) 鉄道輸送の維持に向けた地域や鉄道事業者の取り組み

鉄道輸送の維持に向けて、鉄道事業者はサービス向上のための車両や設備の改善、商業施設や公共施設の併設等による駅の利便性の向上のほか、運賃割引や増便・各種イベントの実施等の利用促進策や従業員の削減をはじめとする経営合理化策を実施している。

また、鉄道輸送の維持に取り組む沿線地域では、これまで、経営安定基金の創設をはじめ、鉄道事業の運営費や施設整備費に対する補助、地方税の減免、鉄道施設の一部保有や使用料減免、上下分離方式の導入等、地方公共団体等により各種の支援が行われてきた。

この他にも、地域住民と連携した鉄道駅の魅力づくり等の企画を通じ、個性が光る地域の鉄道として観光振興の取り組みと連携した取り組みが行われるとともに、まちづくりの視点から、パークアンドライド用の駐車場整備等の取り組みが進められてきたほか、サポーター制度により、車両の保守・改装費の支援や出資等の支援活動が地域住民によって展開される等、地域の様々な主体により、鉄道輸送の維持・活性化に向けた努力が行われてきた。

2 鉄道の廃止が地域にもたらす影響

地域や鉄道事業者によるこのような努力にもかかわらず、ひとたび地方鉄道が廃止のやむなきに至った場合には、路線バス輸送への転換によって、地域の足の確保が図られることが通例である（いわゆる「バス転換」）。しかしながら、豪雪地帯等、そもそもバス転換に適さない地域があることに加え、定時性に優れ大量輸送が可能な鉄道が廃止されると、中・高校生の通学に支障をきたすとともに、バス転換による運賃上昇や所要時間増加により高齢者の外出機会が減少してしまうほか、マイカーへの転換による道路混雑、駅前に展開する商店街の売上減少や鉄道近接地の観光名所への人出の減少等、地域に様々な影響を及ぼすことが指摘されている。

第3章 地域における鉄道輸送の維持に向けた評価・検討と合意形成

鉄道は、輸送力や定時性に優れ、環境面の負荷が小さい公共輸送サービスであることはもとより、駅の拠点性を活かして地域の形成・発展に寄与し、まちの誇らしさや沿線地域の一体感を醸成し、観光振興に寄与する等、地域の暮らしやまちづくりに様々な便益をもたらすものである。

鉄道事業者によるギリギリの努力にも関わらず事業の存続が困難となった鉄道輸送の維持の要否について議論する際には、利用しやすい運行ダイヤへの改善等、地域で求められるサービス水準を検討し、鉄道を地域が支えることによる様々な便益や輸送維持のための費用等を総合的に評価した上で、鉄道輸送の維持の要否や地域による具体的支援方法等について、丁寧な評価と議論を行っていくことが求められる。

その際、鉄道事業者や地方公共団体はもとより、住民、観光関係団体、NPO、沿線立地企業等、沿線地域の様々な関係者が、主体的かつ積極的に参加し、相互に連携しながら検討することが望ましい。

これらの評価・検討を進める際に重要なことは、地域において鉄道がもたらす経済的・社会的な便益を十分に評価した上で、事業の再構築を支援することによって輸送を継続させていくことが可能か等について検討し、維持していくことが適切であれば、そのために必要となる支援を講じていくとの視点である。すなわち、鉄道事業の存続自体を自己目的化させるのではなく、「地域の鉄道輸送が、暮らしや観光、まちづくりを支え、しっかりと地域に根ざした存在」として、直接の利用者はもとより幅広く地域住民にその意義を見出され、真に地域に必要とされているか否かを判断すべく、地域が主体的に議論し、鉄道輸送の維持の要否について合意形成を行うことが重要である。

1 鉄道輸送の維持の要否に係る評価・検討

地域が、鉄道事業者によるギリギリの努力にもかかわらず事業の存続が困難となった鉄道輸送の維持の要否を検討する場合、当該鉄道輸送の維持に必要な費用ともたらされる便益等を総合的に考量し、可能な限り客観的な評価・検討を行うことが必要であり、評価・検討の結果については、地域で広く共有されることが望ましい。

地域がこのような評価・検討を行うに当たっては、国としても、地域の幅広い関係者が適切な評価・検討を行うことが可能となるよう、評価項目及び評価手法を分かりやすく示した手引きの作成や、必要な助言を提供するための体制整備を行うとともに、地方鉄道の活性化に向けた取組事例等を紹介し、広く全国で情報共有を図るためのデ

ータベースを構築するほか、評価・検討に必要な経費に対する支援策を講ずることが求められる。

2 地域における合意形成

地域が鉄道輸送の維持の要否を決定するに当たっては、地域で求められるサービス水準を踏まえ、当該鉄道輸送を維持するために必要な費用負担や支援のあり方等を議論した上で、鉄道輸送を担う事業者の前向きな意思を大切にしながら、地域全体で合意を形成することが重要である。合意の形成に当たっては、観光やまちづくりとの連携の視点を含め、地域の多様な関係者の利害を適切に反映させた上で、透明性の高い議論を行うことが求められるため、地方鉄道に対する関心を十分に高めた上で議論が進められることが適切である。

このような観点から、地域における合意形成に当たっては、平成19年10月より施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく「地域公共交通総合連携計画」の枠組みによって、協議会や利用者からの提案制度などを活用しつつ、上記1の評価・検討を踏まえて、地域全体で広く情報共有と合意形成が図られることが望ましい。

また、その際、協議会の運営や地域公共交通総合連携計画の作成等について、まちづくりや観光の切り口と連携したコンサルティング事業の実施や経費面での支援等、国としても、必要な支援策を講ずることが求められる。

第4章 今後講ずべき施策

地域の鉄道輸送を担い、地域に貢献していくとの事業者の前向きな意思に基づく取り組みと、それをしっかりと支える地域の支援に基づいて、鉄道輸送の維持が図られる場合には、上下分離の実施や土地等重要な資産の地方公共団体による保有等により事業構造を変更し、鉄道事業を再構築することが必要となる。

このような「頑張る地域と鉄道事業者」の真摯な取り組みに対し、国としても必要な支援を積極的に実施していくことが求められる。

これらの取り組みを通して、鉄道事業の経営圧迫要因となっている鉄道施設の保有に係るコスト等の軽減が図られ、地域の人々の暮らしを支える鉄道輸送の維持が可能となり、地域に様々な経済的・社会的便益がもたらされること、すなわち、中・高校生の通学や高齢者の買い物・通院等のための移動手段が確保されるほか、例えば、市役所や病院等の公共施設・スーパーマーケット等の商業施設との併設・隣接による駅機能の高度化やパークアンドライドの推進、バスとの接続の改善等によって、人々が集い、出会いや笑顔にあふれ、暮らしを豊かに彩るまちづくりの核として、駅が地域の発展の礎となり、或いは、鉄道が沿線の景観や古き佳きものをゆっくりと味わってもらうための交通手段となり、また、鉄道が自らの魅力を訴えて観光資源となること等により、鉄道を中心とする賑わいや人々の交流が盛んになり、地域が活性化されていくことが期待される。

1 鉄道事業の事業再構築に向けた鉄道事業者・地域による取り組み

(1) 鉄道事業者による経営改善努力

「出かけたくなる楽しい町」、「賑わいのある町」の実現を目指して、地域の鉄道事業の再構築を図るには、まず鉄道事業者が自ら事業の経営改善に取り組むべきことは論を待たない。鉄道事業の最大の使命である輸送の安全を確保した上で、運賃改定や経費節減努力をはじめとする経営合理化策はもとより、利用者のニーズを反映した運行ダイヤ改善や新型車両の導入、駅機能の高度化等、利用促進のためのサービス向上に向けた前向きな取り組みを行うほか、観光のための交通手段として、また、鉄道が自らの魅力を訴えて観光資源となることによって増収を図ること等により、積極的に経営改善を図っていくことが求められる。

(2) 地域による支援

これに対する地域による支援としては、出資及び補助金等による助成や経営安定基金の積み増し等の財政的支援、パークアンドライドの推進、地元企業・商店街との連携や観光イベントとの連携による利用促進策等、様々な取り組みを地域の実情に応じて適切に組み合わせて実施することが期待される。

(3) 事業構造の変更

また、これらの「頑張る地域と鉄道事業者」による取り組みをより円滑に実施するため、近年では、鉄道施設の保有と運行を分離する、いわゆる上下分離方式のほか、事業の譲渡・譲受、或いは、地方公共団体が土地等の重要な資産を保有して鉄道事業者の負担を軽減すること等によって事業構造の変更を行い、事業の再構築を図る事例も見られる。

特に、第2章1(2)で述べたように、鉄道事業はその特色としてインフラ部分を運行事業者が一体で保有するのが通例であり、鉄道事業者のコスト構造において施設保有に係る経費の占める割合が大きいことから、これらの負担を軽減するために上下分離方式、事業の譲渡・譲受又は土地等の重要な資産の譲渡・譲受等による事業構造の変更を行うことが有効な場合がある。

2 鉄道事業の事業再構築に向けて「頑張る地域と鉄道事業者」に対する国の支援

鉄道事業の再構築に当たっては、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく「地域公共交通総合連携計画」の枠組みを活用することが有効であり、国としても当該枠組みによる取り組みの各過程において、観光振興やまちづくり施策と連携しつつ制度面・財政面等から「頑張る地域と鉄道事業者」を総合的に支援する必要がある。

このため、国は第3章で述べた地域による評価・検討や合意形成に当たって、分かりやすい手引の作成や助言の提供、協議会の運営等に必要な経費負担に対する支援等を行うことに加え、以下のような支援を講ずるべきである。

(1) 法制度面の支援

「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」においては、廃止届出がされた鉄道事業について、早急に鉄道事業者と市町村等が存続に向けた議論を行う場を確保するための「鉄道再生事業」が規定されているところであるが、これに加え、近年の経営状況に照らして経営が困難となっている、或いは経営が困難となるおそれがある鉄道事業について、廃止届出に至る前に、抜本的な対策を講ずることが適切である。

すなわち、地方公共団体等と鉄道事業者が共同で作成する計画に基づき、鉄道事業の経営の改善を図るとともに、地方公共団体の支援を受けて、上下分離、事業の譲渡・譲受又は土地等の重要な資産の譲渡・譲受等の事業構造の変更を行うことにより、鉄道輸送の維持を図るための「鉄道事業再構築事業」の実施につき、必要な制度的受け皿を整備すべく、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に所要の改正を加えることが必要である。

特に、事業構造の変更に当たっては、鉄道事業法上、事業の許可や事業基本計画の変更認可、業務の管理の受委託の許可、上限運賃の変更認可等、複数の手続を伴うことから、これらの手続の簡素化・迅速化について必要な措置を講ずるべきである。

さらに、より安定的、継続的かつ地域の声を反映した事業が可能となるよう、鉄道施設を地方公共団体が保有し、これを運行事業者に無償で使用させる「公有民営」による上下分離手法につき、鉄道事業の再構築に当たって多様な選択肢を整備する観点からも、これを実施することが可能となるよう、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に所要の改正を加えることが必要である。

4

(2) 財政的支援

これらの取り組みが、厳しい経営環境や財政事情にある鉄道事業者や地方公共団体等により行われることに鑑み、事業の実施に当たっては、車両の更新等のサービス改善や安全性の向上等を図る必要があることから、これらの設備整備等を予算制度で重点的に支援するとともに、所要の税制措置・地方財政措置を講ずることが必要である。

4 「公有民営」による上下分離に当たっての法制度面等における課題

現行の鉄道事業法では、第三種鉄道事業者となる場合には、鉄道事業法第5条第1項第1号に基づき、「事業採算性」等についての審査が行われるが、地方公共団体が第三種鉄道事業者として鉄道施設を保有し、運行事業者である第二種鉄道事業者に対して無償で使用させる「公有民営」による上下分離を導入する場合、第二種鉄道事業者からの線路使用料等の事業収入を前提としないことから、「事業採算性」等について審査を行うことができず、現行制度では実施することができないため、所要の措置を講ずる必要がある。

また、「公有民営」による上下分離の導入に当たっては、第三種鉄道事業者となる地方公共団体における鉄道施設の維持管理の業務を第三者に委託する場合の業務の受委託の適切な運用等、安全管理体制のあり方に係る具体的な運用指針を国として明確化する必要がある。

第5章 おわりに

地方鉄道は地域の足として照る日も曇る日も長く人々の暮らしを支えてきたが、少子高齢化やモータリゼーションの進展等、時代の波に洗われ、事業としての存続が危ぶまれる事例が全国各地で出てくるに至っている。

地方鉄道はひとり鉄道事業としてのみ地域に存在する訳ではない。地域においてその意義・役割が問い直され、地域の支援によって存続させるべきものか否か真剣に議論することが必要である。

その結果、地域に貢献する鉄道輸送を担っていくとの確固たる意思を持って運営される地方鉄道が、人々の暮らしや地域の発展にとって無くてはならないものとして再認識され、夢のあるまちづくりに活かされ、地域の未来を切り開く観光振興に重要な役割を果たし、利用者はもとより広く地域の人々に愛され、地域とともに発展していくよう、切に願うものである。