

## データと事実が示す地方鉄道の在り方

浅見 均\*

## 目次

1. 地方鉄道存廃問題の経緯	1
2. 鉄道統計指標の再解釈	6
3. 地方鉄道存廃問題の論点	8
4. 必要な議論	9
【編集委員会からの質問】	12

## 1. 鉄道の路線整備への疑問

地方鉄道存廃問題は地域社会の今日的課題であるとともに、昭和40年代から続く交通現象と捉えることもできる。本論は、問題の根源を理解するのに資するよう、時系列的経緯概説を試みる。

## 1.1 赤字83線問題

## 1.1.1 地方鉄道存廃問題前史

昭和30年代の日本国有鉄道（以下「国鉄」）の状況は切迫していた。昭和32（1957）年に国鉄は五か年計画（第一次）を策定、老朽資産取替、輸送力増強、動力近代化（以下「三本柱」）を目標に掲げた。その進捗が68%（昭和35年度までの実行予算ベース）に留まった点を踏まえ、昭和35（1960）年6月9日、国鉄総裁は日本国有鉄道諮問委員会（以下「諮問委」）に対し、経営改善の方策・方向性を諮問した。諮問内容の第一点は旅客積み残し、貨物滞貨が頻発する輸送逼迫への対応、第二点は経営悪化への対応である。経営悪化局面に入りながらも、輸送力増強等の設備投資を行うべしとする社会的要請に直面する観点において、当時の国鉄に求められていた課題には過大なものがあつた。これに対し、諮問委は下記の方策を勧告した（国鉄[2]p98）。

- 1) 定期割引率の引き下げ・割引率維持する場合は国による補償
- 2) 採算割れ路線への特別運賃設定・営業廃止 新線建設の中止又は国による建設費運営費負担
- 3) 運賃制度の根本的再検討（需給関係に機動的対処・経理改善に資する合理的制度）

---

\* 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構建設部長

これら勧告は今日から顧みても適切と考えられる。ただし、高水準の定期割引率、需給に対応する運賃制度は今日に続く課題の一つである。また2)は地方鉄道存廃問題を提起する最初期の一つといえるものである。

### 1.1.2 国鉄赤字83線

昭和40年代に入り国鉄の経営は悪化した。昭和43年9月4日、諮問委の意見書「ローカル線の輸送をいかにするか」が出され、翌昭和44(1969)年より所謂赤字83線の廃止に向けた国鉄の取り組みが始まったものの、路線廃止は11線区121kmにとどまり、事実上頓挫した。その理由は「地元の強い反対」(菅原[7])とするのが一般的見解だが、今日から見ると簡略化し過ぎている観が伴う。以下に詳述する。

### 1.1.3 赤字83線廃止への取り組みにおける国鉄の状況

まず、昭和40年代の国鉄は、三本柱に関連する多くの事業に取り組んでおり、経営資源の相当部分をこれらに注力しなければならなかった。赤字83線廃止への取り組みに注がれた経営資源の総量は今となっては不明、おそらくは相対的に熱意に欠ける取り組みになったものと想像される。

もう一つの重大な問題は、当該線区を何故廃止したいか、国鉄としての明確な意志を示せなかった点にある。たとえ問題意識まで明確であっても、意見書「国民経済に有利」とする理由づけは抽象的に過ぎ、沿線自治体、利用者、既往の荷主にとっては受容しがたいものがあつたと思われる。

### 1.1.4 赤字83線に関する統計指標

赤字83線の統計指標を見ると、旅客輸送密度が相応の水準に達している線区が散見される。赤字83線に共通するのは、低水準の貨物輸送密度である。すなわち、国鉄としては貨物での収益を期待しがたい線区を廃止したい意志があつたと推察される。

赤字83線では、昭和42(1967)年度前後に定期旅客輸送密度がピークを示す線区が多い点に注目すべきである。昭和35(1960)年度比で倍以上の伸長を示す線区も存在する。当時は高校生の就学人口が極大値を示している。所謂団塊世代による世代人口増加、進学率上昇等の要素も加わり、定期旅客需要が急伸したと考えられる。

定期旅客は限られた時間帯、線区によっては特定列車に集中しがちで、当該列車は昭和42(1967)年度前後に最も混雑したと考えられる。定期利用者は乗車列車の混雑を日々体感し、輸送力増強、混雑緩和こそなされるべきと受け止め、廃止を受容できる状況ではなかったと思量される。

### 1.1.5 運賃制度

運輸省[5]は、国鉄地方鉄道線区の運営に要する経費は収入の3倍以上と指摘する(昭和42-43(1967-1968)年度)。前掲諮問委勧告に見られるとおり、国鉄地方鉄道線区に係る運賃を値上げ(中小私鉄なみとすれば既往の2-3倍程度)すれば、経営指標が好転した可能性は

あった。しかし、国鉄時代の地方鉄道線区運賃値上げは小幅にとどまり、分割民営化された今日でも、地方鉄道線区とそれ以外の線区で運賃水準(客単価)に大差があるとはいえない。

### 1.1.6 国鉄赤字83線

1.1.2に前述したとおり、赤字83線の取り組みは11線区121kmが営業廃止されたのみ(ほか細島線が旅客営業廃止し貨物営業のみ継続)で終わった。これら11線区のうち貨物輸送密度ゼロが3線区(根北線・唐津支線・鍛冶屋原線)、残り8線区も低水準にとどまり、世知原線735トン/日km(昭和42年度)が最大値である。

赤字83線の旅客輸送密度は必ずしも低くなかった。定期旅客輸送密度最大値は鳴門線の4,215人/日km(昭和42年度・同線同年度の貨物輸送密度118トン/日km)、定期・定期外の合計旅客輸送密度が4,000人/日kmを越える線区は少なくとも5つあった。

これらのデータは、国鉄は旅客輸送密度が相応の高水準にあったとしても、貨物輸送密度が低水準の線区は自らの経営から切り離し、営業廃止する意志があった、という可能性を示唆する。この意志が明示された形跡が今日となつては見当たらない状況で、赤字83線のうち72線区の廃止を実行できなかった影響は今日まで残る。何故なら、当時高収益とされていた貨物需要が細く、かつ特定時間帯のみ集中する低客単価の定期利用客輸送が主体であろうとも、国鉄による営業継続が消極的に受容される形となったからである。

## 1.2 鉄道貨物輸送体系の変革

前節の時期に並行して、鉄道貨物輸送体系の変革が進んでいる。当時の鉄道貨物輸送は主に、駅を窓口として集荷し、荷に応じた貨車に載せ、操車場で列車を組成し、目的地へとつないでいく、車扱貨物輸送であった。

鉄道貨物輸送体系の変革は、これら輸送体系を全面的に改めるもので、貨物取扱駅の大幅集約(最終的には各都道府県に数駅)、荷姿のコンテナ化、地域間高速直行輸送とするものであった。

上記の改革は合理的な方向性であると同時に、小口荷主のトラック輸送転移を促進する要素をも備えていた。結果としてこの時期、鉄道貨物のフィーダー輸送を行っていた地方鉄道、幹線鉄道から分岐する短距離支線の相当部分が営業廃止された。

鉄道貨物に適すとされるバルク輸送も減少した。石炭・鉱石は産業構造が激変、産出地の閉山が相次ぎ、需要そのものが激減ないし消滅した。石灰石では、鉄道以外のインフラ(専用道路・ベルトコンベア)による代替が目立つほか、相当部分が自動車輸送に移行した。

昭和40年代以降、多くの地方鉄道が営業廃止された。その相当部分は、国鉄の鉄道貨物輸送体系の変革(小口・車扱貨物の縮小・廃止)、バルク輸送需要の消滅、ないし他インフラ・自動車輸送による代替に起因すると考えられる。

## 1.3 同時期の日本の鉄道概況

昭和40年代国鉄の最大の課題は、前述した三本柱に関する事業である。代表的なものを以下に挙げる。

- 動力近代化 : 電化・気動車化等による蒸気機関車の廃止 (昭和50 (1975) 年)
- 輸送力増強 : 幹線鉄道の電化と複線化・五方面作戦に代表される貨客分離と複々線化又は別線化
- 老朽資産取替 : 新型電車気動車による旧型客車置換・信号指令システム更新・軌道構造堅固化等

この時期、国鉄は幹線鉄道・都市鉄道とも輸送力増強に邁進、かつ更新投資 (動力近代化・老朽資産取替) をも実施しており、全く以て多事多端であった。

都市鉄道 (主に大手私鉄) も同様の状況であった。産業構造の変化、日本社会の高度経済成長、人口の都市部集中等が同時並行で進み、大都市圏の鉄道事業者は新線建設、複 (々) 線化、増発増結等の輸送力増強に追われた。大手私鉄にとっても輸送力増強投資の負担は重く、昭和47 (1972) 年の北総開発鉄道株式会社設立を皮切りとして、独立した企業体 (第三セクター方式) による都市鉄道整備が始まったのがこの時期である。

都市鉄道のうち地下鉄に着目すると、昭和30年代には帝都高速度交通営団 (現在の東京地下鉄株式会社)、東京都、大阪市、名古屋市と4つの地下鉄が営業していた。昭和40年代に札幌市と横浜市が加わり、昭和50年代以降には仙台市、京都市、神戸市、福岡市で地下鉄の営業が始まった。地下鉄ネットワークは現在に至るも拡張が続いている。

#### 1.4 国鉄改革と特定地方交通線

昭和50年代に入り国鉄の経営は更に悪化し、何らかの形で大改革を迫られる趨勢となった。地方鉄道存廃問題は特定地方交通線という形で顕在化した。赤字83線が国鉄任意の取り組みであるのに対し、特定地方交通線は日本国有鉄道経営再建促進特別措置法 (昭和55 (1980) 年制定)、同法施行令 (昭和56 (1981) 年) により定められ、法的根拠を有する点が大きく異なる。この枠組において特定地方交通線に指定された路線は例外なく国鉄・JRの経営から分離された。

特定地方交通線の特色には以下を挙げられる。

- 1) 指定基準が旅客輸送密度のみ。(貨物輸送量による指定がない)
- 2) ピーク時輸送量大、または代替輸送手段の不十分等による適用除外あり。
- 3) 転換交付金、経営移管後の赤字補填等、財政的支援措置あり。

ここで上掲3)は、交通問題としての性格を有するのみならず、地方自治体の財政問題でもある点に留意しなければならない。インフラとしての公的性格から国鉄は固定資産税を納めない代わり、昭和31 (1956) 年度から法に規定された国有資産等所在市町村交付金を沿線自治体に交付していた (国鉄[2]p170)。鉄道営業廃止は同交付金を失うことを意味し、自治体収入の激変緩和措置との一面が転換交付金には備わっていた。

交通問題としての特定地方交通線問題は、多くの事例において朝に集中するキャプティブ層 (高校生利用者) への対応が中心となった。高校生が購入する乗車券は通学定期券で、JR通学定期券の客単価は現在でも10円/1人1km未満となる区間が多い。1.1.4に記したとおり、低客単価・朝ラッシュ (路線・区間によっては特定列車) 集中が地方鉄道問題の有力な一断面になった。

国鉄改革は最終的に、地域毎に分割した6つの旅客鉄道株式会社と、拠点以外のインフラを保有しない上下分離方式による貨物鉄道株式会社に分割民営化されることとなった。鉄道事業単独での採算確保が難しいとされた三島会社には経営安定基金が附され、同基金の運用益による黒字化が図られた。

この分割民営化には多種多様な意義が認められるなかで、本論においては、内部補助の範囲が従前と比べ狭められた点を、重要な一要素として強調したい。

国鉄の鉄道事業は昭和61（1986）年度末を以て終了、翌昭和62（1987）年度からJR各社が事業を継承、営業を開始した。国鉄分割民営化から30年以上経過し、多様な評価軸が存在するなか、国鉄分割民営化そのものは全般に良い（高い）評価を受けているとされる。

### 1.5 分割民営化以降

分割民営化直後、JR三島会社の輸送密度は増加し、各社とも経営は順調に推移した。

動きが少なくなった地方鉄道の存廃問題は、平成12(2000)年の需給調整規制撤廃前後に、特定地方交通線経営移管事例を含め、再び活発化した。21世紀に入ったこの時期においては、輸送需要の一層の低下がきっかけとなった事例だけにとどまらず、相応の輸送密度（または最大断面交通量）がありながら、既往鉄道事業者から経営分離が図られる事例が見られるようになった。その一部には更新投資・維持管理コストを嫌気したと想定される事例もあり、当事者から上記意図が示唆される事例も存在する（近畿日本鉄道[3]）。

この需給調整規制撤廃後の状況が、今日顕在化している地方鉄道存廃問題である。ここまでの記述で地方鉄道存廃問題を論ずるに必要なキーワードは列挙できたと考える。これら時系列を表-1に掲げる。

表-1 地方鉄道存廃問題の関係するできごとの時系列推移

西暦	元号	できごと	西暦	元号	できごと
1872	明治 5	新橋横浜間鉄道開業			
		私鉄による幹線鉄道ネットワーク整備			
1892	明治25	鉄道敷設法制定			
1906	明治39	鉄道国有化法公布	1910	明治43	軽便鉄道法公布
			1911	明治44	軽便鉄道補助法公布
1922	大正11	鉄道敷設法改正・別表制定			
1941	昭和16	帝都高速度交通営団発足			
1949	昭和24	日本国有鉄道発足			
			1964	昭和39	東海道新幹線開業・国鉄単年度赤字転落
1968	昭和43	国鉄諮問委員会による赤字83線の廃止意見書	1964	昭和44	国鉄に赤字83線廃止取り組み開始
1980	昭和55	日本国有鉄道経営再建特別措置法	1981	昭和56	同法施行令 一 特定地方交通線指定
1987	昭和62	国鉄分割民営化・JR各社発足			
1997	平成 9	運賃の総括原価方式制度導入			
2006	平成18	都市計画法改正	2000	平成12	鉄道事業法改正（上記法定化・需給調整規制撤廃等）
2013	平成25	交通政策基本法制定	2007	平成19	地域公共交通活性化再生法制定
2020	令和 2	交通政策基本法改正・地域公共交通活性化再生法改正	2014	平成26	地域公共交通活性化再生法改正
			2021	令和 3	現在に至る

## 2. 鉄道統計指標の再解釈

以上までの時系列推移を踏まえ、日本の鉄道統計指標を見直すと、新たな断面が見えてくる。

図-1 はある地域鉄道の輸送密度と客単価の時系列推移で、地方鉄道の代表例として本論に掲げる。同じ時間軸における日本全国の鉄道統計資料と突き合わせた結果、以下の時期に区分できる。

- 矢印G (昭和45→49 (1970→1974) 年) : 成長期 (客単価up・輸送密度up)
- 矢印G' (昭和35→40 (1960→1965) 年) : 成長期' (客単価up・輸送密度up)
- 矢印T (昭和49→61 (1974→1986) 年) : トレードオフ期 (客単価up・輸送密度down)
- 矢印R (昭和62→平成9 (1987→1997) 年) : 体質改善期 (旅客営業キロdown・輸送密度up)

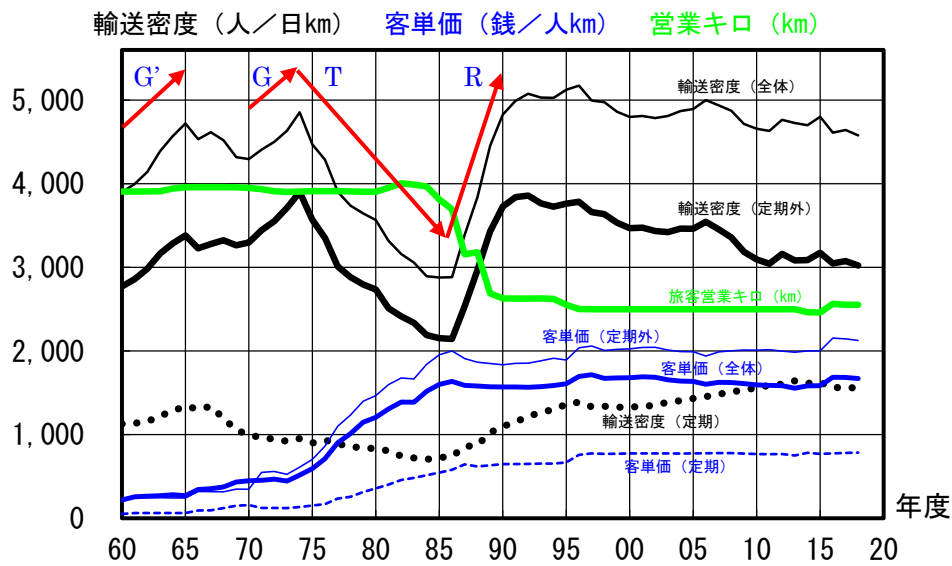


図-1 ある地域鉄道の輸送密度と客単価 (国土交通省[4]等より作図)

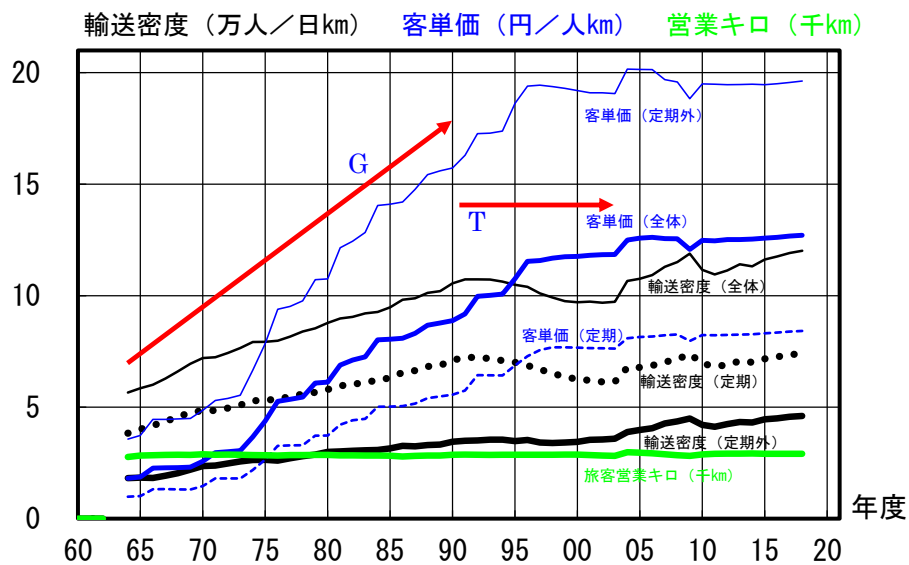


図-2 大手私鉄の輸送密度と客単価 (国土交通省[4]等より作図)

図－2は大手私鉄の輸送密度と客単価の時系列推移である。

矢印G（昭和39→平成3（1970→1991）年）：成長期（客単価up・輸送密度up）

矢印T（平成3→15（1991→2003）年）：トレードオフ期（客単価up・輸送密度down）

トレードオフ期の客単価と輸送密度（地方鉄道・都市鉄道）、体質改善期の旅客営業キロと輸送密度（地方鉄道）の間には高水準の逆相関、成長期の客単価と輸送密度（大手私鉄）の間には高水準の正相関が認められる点に留意しなければならない。図示したもの以外にも同様の時系列推移が認められ、日本の鉄道においては一般的に見られる傾向と考えられる。すなわち、日本の鉄道には時期的に共通する利用動向があるといえる。

成長期：客単価を上げても輸送密度が増加する、正真正銘の成長期といえる時期が、日本の鉄道には確実に存在する。成長のピークは、幹線鉄道・地域鉄道で昭和49（1974）年、都市鉄道では平成初期。

成長期’（擬似成長期）：地方鉄道に前掲の真正成長期を見出せる事例は少なく（私鉄では今のところ伊予鉄道一例のみ）、そのかわり成長期’というべき時期が認められる。このピークは昭和42（1967）年前後である。2.1.3に記したとおり、当時は高校生の就学人口が極大値を示した時期にあたり、高校生世代人口、進学率上昇により、定期旅客需要が急伸したと考えられる。これを成長期’もしくは擬似成長期としたのは、ピーク後の定期輸送密度の急落による。

トレードオフ期：客単価上昇（運賃値上げ）につれて輸送密度が減少する時期にあたる。3.に記したとおり、この時期の客単価と輸送密度の間には高水準の逆相関がある事例が多い。地方鉄道では前記成長期’から一貫してトレードオフ期が継続している事例が多い。都市鉄道でも平成初期以降にトレードオフ期を観測できる。

体質改善期：営業キロを縮小、すなわち地方鉄道線区の経営を分離し、輸送密度を増加させた時期にあたる。主な事例はJR北海道とJR九州。私鉄では名古屋鉄道と近畿日本鉄道に明確な体質改善期を観測できる。

回復期：グラフ掲載は割愛したが、近年になって、客単価を上げつつ輸送密度が増加する鉄道が存在する。今のところ、トレードオフ期・体質改善期を経た名古屋鉄道一例のみ。

回復期’（擬似回復期）：近年トレードオフ期から脱し、輸送密度が増加に転じた鉄道が存在する（例えばひたちなか海浜鉄道）。ただし、客単価down輸送密度upという状況であり、これを真の回復ととらえるか否かについては、なお議論の余地があろう。よって本論では回復期’（擬似回復期）とした。

相関関係は必ずしも因果関係ではない。客単価up→輸送密度downでなく、何らか他の原因により輸送密度down→結果として客単価upという因果関係の可能性もある。ここで、全国の鉄道において広く認められる現象である点、相関係数絶対値が高水準（ $|r| > 0.9$ ）の事例が見られる点、運賃値下げにより利用者増を実現した事例が存在する点、等々を鑑みれば、因果関係である可能性は相当に高い。

人口減少、他交通機関との競合等、鉄道利用者減少の真因を他のファクターと仮定しても、トレードオフ期の相関係数絶対値を鑑みれば、客単価を因果関係における「因」の代理変数とみなすことは充分可能であろう。

### 3. 地方鉄道存廃問題の論点

2. までの記述を基に、地方鉄道存廃問題に係る論点を挙げてみよう。地方鉄道存廃問題は、少なくとも本章に記す事柄を解きほぐす必要がある、と筆者は考える。

#### 3.1 客単価

存廃問題が顕在化している地方鉄道、特に国鉄・JRから経営分離された線区において、客単価が低い例が少なくない。通学定期客単価が（消費税率上げ転嫁を除き）JR時代のままとする線区も存在する。

地方鉄道のサービスレベルは、特に速達性に優れている線区が少なくなく、本来より高水準の客単価を求めてしかるべきであろう。ところが現実には、客単価上昇→輸送密度減少という負の相関が確かめられているばかりか、客単価減少→輸送密度増加となる事例も複数見られ、利用者に負担増を求めるのが正しい選択肢なのか、断言しにくい。

更に問題なのは、適正客単価と呼ぶべき客観的な相場観が存在しない点である（図-3参照）。低水準客単価の地方鉄道での運賃値上げが妥当であろうとも、長年その客単価を享受してきた利用者が受容しなければ、客単価上昇→輸送密度減少→更なる客単価上昇、という回復しがたいスパイラルにおちいる懸念大である。

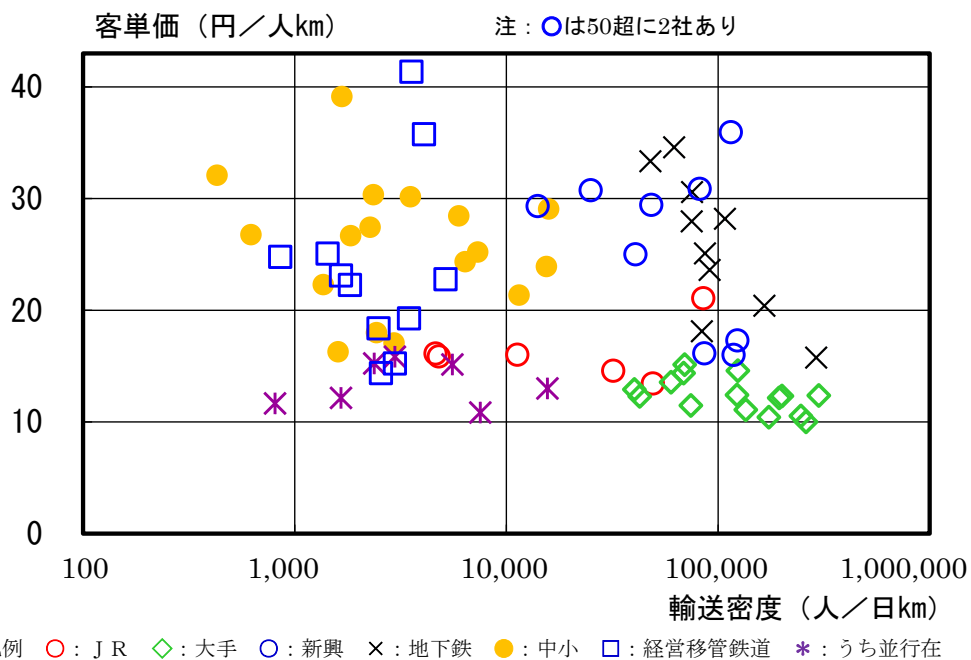


図-3 日本の鉄道の輸送密度と客単価（国土交通省[4]より作図・平成27（2015）年度）

#### 3.2 内部補助

地方鉄道に限らず日本の鉄道では内部補助の範囲を地理的に狭める方向性がここ半世紀の趨勢である。1.1.1に示した諮問委勧告は、地方鉄道は幹線鉄道ネットワークの内部補助により運営され続けてきた、との現実を示唆する。1.1.4と1.1.6の記述は、地方鉄道は貨物輸送の利益により成り立って実態を暗示する。

地方鉄道の独立採算制に関しては、



「地方民鉄には、輸送密度4,000人未満でも、鉄道部門のみの経営が成り立っている路線も多い」

「民営的な手法の採用により、私鉄と同等の生産効率を得ることは可能」（菅原[7]）

「並行在来線は赤字でなければいけないかのような議論が長年行われてきたが、それは効率性が低く、地方ローカル鉄道経営のノウハウに乏しいJRが引き続き運行した場合のことであって、標準的な地方民鉄の効率性で運行すれば採算に問題のない路線は少なくない」（中川[6]）

等の意見が存在するが、今日の状況、客単価水準に大差がある（民鉄は国鉄・JRの1.5～3倍程度の客単価を課す線区が多い）点を鑑みれば、客単価を民鉄（特に地方鉄道）なみとする前提での再検討が必要だろう。実際、存廃問題を経た（又は現下抱える）地方鉄道では、鉄道部門だけで採算を得ている路線はほとんどない。

鉄道単独での採算確保が難しく、内部補助の範囲が狭められている状況においては、副業により部門間の内部補助を行い、企業総体としての採算を確保するという方向性が考えられる。古くは南部縦貫鉄道（青木[1]）、近年では銚子電鉄に認められる事例である。ただし青木[1]が指摘するとおり、株主から不採算（すなわち鉄道）部門の切り離しを求められる可能性がありえる点に留意すべきであろう。

内部補助に関しもう一点付け加えれば、内部補助にて営業を継続していたものの、沿線開発やサービス向上がなされることなく、利用者数が大幅に減り、結果として運行本数も極小化した線区事例が散見される。内部補助により営業を維持しても、当該線区が社会的意義を失うおそれがある点には留意すべきであろう。

### 3.3 沿線自治体との協働

近年地方鉄道存廃問題が顕在化した事例において、当該鉄道と日常的な接点を持っていた沿線自治体は極めて稀である。多くの事例で、鉄道側の営業廃止意志表示を受け「寝耳に水」とする反応が起きている。これは鉄道営業に関する許認可・監督が国（国土交通省）直轄で、自治体が関与する余地が（少）なかったことに起因すると思われる。

国鉄分割民営化と需給調整規制撤廃は交通政策の大きな変更であり、アナウンスされてはいたはずだが、それまで当事者でなかった沿線自治体には浸透していない状況がうかがえる。交通政策（対策）関連部署を有している自治体といえば、都道府県や政令市レベルにとどまるのが実態で、必然的に交通政策（対策）関連予算を用意している自治体は限定される。

## 4. 必要な議論

以上まで記してきたとおり、日本における地方鉄道存廃問題は長い時系列を経てきたもので、これを短期に調整するのは難しい面があると思慮される。筆者が必要不可欠と考える要素を以下に挙げる。

### 4.1 日本の交通政策に対する理解

需給調整規制撤廃以降の交通政策・法的枠組は自治体において専らバス事業等を中心に

理解され、鉄道に関する理解が深まっているとはいいいにくい。特に国と地方自治体の役割分担に関しては、改めて説明・周知の場があっても良いと思量する。

この観点において「日本は諸外国の交通政策を見習うべき」とする意見は有益とはいえない。日本には日本の交通政策が連綿と続いている。まず日本の交通政策の経緯と現状を理解しなければ、新たな方向性を見出すこともまた困難といえよう。

新たな方向性としたのは、整合的でない断面の存在による。地方自治体が責任を負うべき地方鉄道が幹線鉄道ネットワーク（貨物輸送）の一端を担うケースが典型例となる。

#### 4.2 補助の必要性

地方鉄道の自立経営、単独での採算性確保は難しいのが実態である。よって何らかの補助を必要とする、という点での合意形成は不可欠である。

その際、極端に低水準の客単価を維持するための補助、となっては理解を得られない。裏返していえば、低水準の客単価のみに価値を見出されている地方鉄道には、補助する意義に大きな疑問符が付されることになろう。利用者の直接的な負担を抑えるべく、通学定期券に文教予算、高齢者割引に福祉予算を充当するような運用の可能性はありえるとしても、相応水準の客単価は求めてしかるべきである。

#### 4.3 交通機関としての必要性

前項に付け加えて、補助による地方鉄道存続に理解を得るためには、一定水準以上の輸送密度確保が不可欠である。これには鉄道だけでなく、鉄道駅周辺に住宅や都市施設を配置し、Transit Oriented Developmentを推進するなど、沿線自治体の協力と努力も必要となる。

また、相対的に低水準の旅客輸送密度のみに頼る経営にはそもそも無理がある。昭和40年代に立ち返り、貨物輸送復活を目指したいところ。付加価値が高く軽量小型の荷が最も理想的である。これは当該鉄道沿線の活力を図るバロメーターにもなると思量する。

#### 4.4 補助の財源

交通政策転換により、地方鉄道（地方交通）維持は地方自治体の責任とされても、今までなかった予算の確保は容易ではないと思量する。沿線自治体からの地方鉄道補助に関し、10～20年程度を目途に、国費から補う発想はあっても良いのではないか。政策転換の移行措置であると同時に、沿線人口の将来変動による鉄道としての存続可能性を見極めるため、敢えて時期を区切ることが重要であろう。

上に国費、と簡単に記してみたものの、財源確保は難題である。

現下滋賀県での交通税新設が報道されているものの、マクロで見れば鉄道（交通）事業間での内部補助、課税の公平性に疑問等々の意見があり、全国的な導入は難しいと考えざるをえない。仮に新設できたとしても、課税分はそのまま運賃値上げとなり、2.に記したとおり輸送密度減少に直結する可能性が高く、積極的に推せるオプションとはいいいがたい。交通税は電話のユニバーサル・サービス料金に近いスキーム、では地方鉄道がユニバーサルなサー

ビスか、との問いに答え切る必要もある。

ピーク・ロード・プライシング、すなわち混雑する場所・時間帯への鉄道事業者以外の第三者による課金、という方策には、一極集中を緩和し地方への人口移動を誘う意味での可能性があるように思える。しかし、課金・配分等多数のプロセスで理論構成に課題があり、まだまだ慎重な検討を要するところ。なお、個別の鉄道における混雑課金（ダイナミック・プライシング）は当該鉄道内部で完結する性格のもので、本論での議論の対象にはなるとはえない。

現状最もありえそうなのは上下分離、すなわち上 (Train Operator) と下 (Infrastructure Owner) の分離で、先例が複数存在する。インフラ保有および維持更新負担は多くの地方鉄道が直面する課題で、状況によっては車両をもインフラに計上する場合もありえよう。現下の交通政策枠組を鑑みれば、当該地方鉄道沿線自治体の判断によりインフラを公的に保有し、財源措置は当該自治体に委ねる、とするのが最も自然かもしれない。沿線自治体がインフラを単に保有するだけでなく、鉄道そのものを都道府県道、あるいは都市計画道路指定すれば、当該地方鉄道存続の意義や意味をより明確化できると思われる。ただしこれは内部補助の範囲を別領域に求めるものであり、新たな議論が生じると考えなければならぬ。

以上まで記してきたとおり、地方鉄道存廃問題には多くの解決すべき課題が附帯している。地方鉄道存廃問題は存続が真となる命題とは限らない。客観的かつ公平な議論のため、当事者がそれぞれ納得できるため、本論が少しでも役に立てば幸いである。

本論は竹内龍介先生(中央大学理工学部非常勤講師／中央大学研究開発機構客員研究員)との共同研究から得られた知見の一つで、竹内先生のご協力に感謝申し上げます。また本論は筆者らの個人的発意に基づき著述され、文責は全て筆者ら個人に帰属し、所属組織の立場・意見等を代表するものではない。参考文献は全て公表・公開されている点と併せ、明記しておく。また、データ分析に未だ不十分な点が残っている点をご容赦願いたい。

(以上)

#### 【参考文献】

- [1] 青木栄一, “みちのくにレールバスがゆく 地域ぐるみで通学列車を確保——ローカル私鉄南部縦貫鉄道の健闘を見る”, 『鉄道ジャーナル』, 第 176号, 1981年10月
- [2] 日本国有鉄道 (JNR), 『日本国有鉄道百年史』, 第12巻, 1973年12月
- [3] 近畿日本鉄道, “近鉄における地域鉄道線への取組みについて”, 『地域公共交通シンポジウムin旭川』, 国土交通省北海道運輸局, 2017年6月12日
- [4] 国土交通省 (MLIT), 『鉄道統計年報』, 各年度
- [5] 運輸省 (MOT), “各論 I 陸運 (1) 鉄道 第6章鉄道をめぐる諸問題 第3節ローカル鉄道対策 2. 国鉄ローカル線対策”, 『昭和45年度運輸白書』, 1970年
- [6] 中川大, “整備新幹線のこれまでを振り返って”, 『運輸と経済』, 第76巻, 第5号, pp56-60, 2016年5月
- [7] 菅原操, “国鉄の地方選問題の経緯と将来動向”, 土木学会論文集, IV-2, no. 353, 1985年1月

**【編集委員会からの質問】**

Q 1-1 : 本論では、地方鉄道交通税はほぼ非定型になっているが、森裕之他編著「現代社会資本論」(有斐閣:2020年9月発行)の中で京都府立大学川勝健志教授(副学長)は、地方鉄道の交通税について、論じておられる。(鉄道インフラの社会における位置づけの問題もあるが)諸外国でも導入した事例も紹介されておりますが、わが国で交通税を導入するための条件、スキームについてお考えがあればご示唆いただきたい。

A 1-1 : 本論図-3に示したとおり、日本の鉄道においては、輸送密度と客単価の間に相関性がほとんどありません。客単価が低い鉄道はJR・大手私鉄が主で、地下鉄や都市鉄道型新興三セクは輸送密度が高くとも客単価が高いのが現状です。その理由は、JR・大手私鉄は過去(高度経済成長前)の投資、すなわち償却を相当部分終えたインフラで営業しているのに対し、地下鉄・都市鉄道型新興三セクは借金によるインフラ投資を償却しきれていないことによると考えています。

要するにインフラ構築イニシャルコスト投資時期による差に過ぎないわけで、新規参入が不利(高客単価)という状況を呈しております。

JR・大手私鉄を対象として、客単価をリーズナブルな水準に上げるべく課税し、これにより得られた資金を地方鉄道ほか補助がなければ成り立たない鉄道に回す、というスキームであれば行けるかな、というのが当初の私の考えでした。

しかしながら、この考えを何名かの学識経験者に披露したところ、課税平等の原則に反する、究極的には鉄道事業の中での内部補助に過ぎず経済活動として非効率、等の厳しい意見を頂戴しております。

現下滋賀県での導入が検討されているように、都道府県単位での導入はありえるかもしれませんが、しかし、少なくとも全国規模での導入は相当に困難、というのが現時点での想定です。

また本論2.に例示したとおり、日本の鉄道事業者はおしなべてトレードオフ期に入っており、客単価を上げれば輸送密度減少すなわち利用者数減少を免れえない状況にあります。運賃課税が他鉄道に回されるスキームでもありますから、鉄道事業者との合意形成は極めて困難と考えざるをえません。

本論4.4に記したとおり、混雑する場所・時間帯への課金、という方策は、ウイズコロナの時代において、一極集中を緩和し地方への人口移動を誘う意味での可能性があると考えております。その一方、課金・配分等多くのプロセスで理論構成に課題が山積しております。最も大きな問題は都道府県の枠を超えての再配分となる点にあり、日本の鉄道政策とも不整合です。残念ながら現状では生煮えのアイデアにとどまり、今後とも慎重な検討を要するでしょう。

以上の次第で、交通税に関してはなかなか良い考えがないのが実態です。理論面でも合意形成でも難しいスキームで、本論の最後に記したとおり、

「当該地方鉄道沿線自治体の判断によりインフラを公的に保有し、財源措置は当該自治体に委ねる」

という上下分離スキームが最も自然なスキームかな、というのが現時点での私の考えです。なお、共同研究者と議論したなかで、

「丸の内シャトルバスのように、沿線の企業等が資金を出して交通モードを維持する」手法が現にある、という気づきが得られました。また、上掲手法は現下論じられている交通税の相似システムであり、交通税の定義は私において狭義（交通事業者運賃に課税）とも気づきました。この点、交通税議論の際には整理が必要かもしれません。

**Q 1-2**：鶏と卵との関係かも知れないが、地方鉄道が廃止された地域は、底なしの地域疲弊に向かっていく例が多い。地域にとっては廃線はgive up宣告に等しい場合もあると思います。これまでわが国の鉄道が採算性の観点からその方向が見られてきたが、ヨーロッパ諸国におけるような国土の一部とみなすような位置づけ(軍事的要素もあるのかも知れないが)にすべきとの見方はあり得ないのでしょうか。

**A 1-2**：本論1.1.2～1.1.4に記したとおり、国鉄が所謂赤字83線を廃止しようとした動機づけの一つは、当該線区での貨物需要の細さにあるはずで。

私鉄においても同様の状況で、国鉄の幹線から貨物フィーダー輸送を担っていた中小零細鉄道の多くが、車扱貨物の取扱駅集約、最終的には車扱貨物輸送の大幅縮小に伴い、昭和40年代以降続々と廃止されております。

(トラック輸送への転移が進み、結果として車扱貨物縮小廃止、という因果関係の可能性もあります。個別具体にはいまして多様な背景があるかもしれません)

昭和40年代当時から貨物需要が細いとこの事実は、当該線区沿線地域での産業経済活動が活発でなかった証にほかなりません。「底なしの地域疲弊」に至るのも当然の帰結かと思われ

ます。鉄道のみ存続させたところで、沿線地域の産業経済が活発でなければどうにもならないと思量します。ただし産業経済活発かつ鉄道廃止という状況がありうるならば、これは輸送モードの転換・代替に過ぎませんから、大きな問題にはならないと思量します。

鉱業輸送を担う鉄道は現在大部分が廃止され、鉄道廃止にとどまらず鉱山と周辺の街そのものが消滅ないし大幅縮小しています。地域を支える産業が消えた状況では、居住地域の再編・再興に関する議論がまず先にあり、鉄道存廃の議論はこれに付随するものと考え

ます。ただし、幾つかの路線の廃止は不可、とも考えております。具体的な線名を挙げるのは差し控えますが、経済合理性・社会合理性に基づく存廃議論のほか、それこそ国防上の理由で国際社会に間違ったサインを出すわけにはいかない、という観点での議論もありうるのではないのでしょうか。

私の見解は上記のとおりですが、同種の問題意識による先行研究が幾つかあるようです。今年度日本地域学会年次大会での講演、粕尾周平・福本潤也：「[鉄道廃線が人口に与える影響の因果推論](#)」に掲げられた参考文献を御参照ください。

Q 2 : 1.5表1中、2006年の都市計画法改正は地方鉄道とどう関係するのでしょうか。「都市の秩序ある整備」と地方鉄道との関係は？

A 2 : 同改正は（地方）鉄道政策と直接に関係しませんが、コンパクトシティ実現等の観点から、都市計画において公共交通志向型開発がうたわれるようになった時期にあたります。また、都市計画の一環として都市交通計画が策定される事例も散見されるようになりました（富山・高松など）。その意味では、2000年改正のほうが源流により近いかもしれません。

Q 3 : 2. 運賃上昇ですが、一般的な物価上昇との関係について何らかのコメントは必要ないでしょうか

A 3 : 客単価（名目額面）と輸送密度との間に綺麗な逆相関が存在する、という客観的事実が第一義的に重要、と考えております。

もちろん、物価上昇率（デフレーター）、GDP、可処分所得等の観点も重要であるとは認識しております。ここで単純に考えた場合でも、現在の百円は半世紀前の百円よりも価値が低いわけです。近年の客単価が価値を減じている分、地方鉄道の輸送密度減少には、例えば人口減少や自家用車保有率といった要因の寄与を分析考慮検討しなければなりません。

この考え方は正当である反面、操作が複雑な上、説明がすっきりしません。その意味で、客単価（名目額面）と輸送密度との間の綺麗な逆相関は、統計指標だけで説明可能であり、単純明快、説明力が高い、と考えます。

Q 4 : 4.2相応水準の客単価⇒客単価に求めるか、地方維持の観点から自治体行政の仕組みに求めるか

A 4 : Q 1-1. への回答を以て代えさせていただきます。

Q 5 : 4.4国費から補う発想⇒地方鉄道への（国交省サイドからの）補助金か、地方維持としての（総務省からの）地方交付税特別交付金の補助なのか、国家としての（内閣府からの）支援金なのか、どう考えるのでしょうか。

A 5 : 本論4.2にて言及した文教予算や福祉予算の活用等を含んだ、地方における生活路線としての地方鉄道維持、という観点からは、地方交付税交付金にしていくことが好ましいと考えられます。裏返していうと、高率の定期割引率の原資が小規模な地方鉄道事業者に委ねられていることから、客単価が低くなり、地方鉄道が経営面での困難に直面している可能性があると考えられ、何らかの外部からの助成は必須という理路に行きつくものと思料します。なお、諸外国における公共交通運行経費の助成方策は多様なものがあり、国や地域によっては教育予算の活用がされている事例もあると聞き及んでおります。

**Q 6** : 交通政策への基本的考え方

交通政策は、明治期以来は、すべて供給サイドからのアプローチである。今は、供給サイドで議論することから、需要サイドからの視点も必要ではないか。

**A 6** : この問いに関しては、今年の日本地域学会全国大会にエントリーした拙論、「[地方鉄道の需要に関する一考察](#)」を御参照ください。駅圏人口の推移により、地方鉄道の利用者数もまた減少するはずで、そのための簡便法を提案するものです。

なお本文4.4に、「10～20年程度を目途に……沿線人口の将来変動による鉄道としての存続可能性を見極める」と記したのは、現在の状況を見るだけでなく、将来の人口減少による利用者数減をも踏まえ、存廃の決断をすべき、状況によっては廃止やむなし、とする私の考えを示唆したものとなっております。

紙幅の関係から明快に書き尽くす能わずとなりましたが、利用者数が減り輸送密度が極端な低水準となれば鉄道としての維持にこだわるべきでない、そもそも運行費用さえ賄えなければ存続不可能のはず、というのが私の考えです。

**Q 7** : JR貨物が収益を向上させるために、線路使用料負担を引き下げたいという議論があった。現状、地方鉄道の中で線路使用料への依存度の高い企業が多いため、この影響は大きいと思われる。

例えば、函館本線の長万部～五稜郭間が新幹線並行在来線の関係で、貨物専用路線となる可能性がある。この場合、JR貨物の線路使用料のみで維持していくことは可能か。

**A 7** : この問いに関する検討は幾つか仮定を置くことになるので、具体的な数字に関しては回答を差し控えさせていただきたく存じます。なお、各種報道での予測は御承知のとおりと存じます。

**Q 8** : 3. 地方鉄道社会資本性

交通そのものは、必需性は高いので、市場性（採算性）が低ければ社会資本であるが、総合交通のように各種の財にシフトできる場合は、鉄道だけを社会資本として扱ってユニバーサルを行うものではないと考えるべきではないでしょうか。

**A 8** : まったく御意見のとおりで、地方鉄道をユニバーサルサービスとみなすことは難しいと考えます。

一部の学識経験者らは、鉄道もしくは鉄道によるサービス提供を交通権の一環として主張しておられますが、需給調整規制が撤廃された今日、全く成立しない論法と考えております。

(以上)