



Title	鉄道と地域の活性化
Author(s)	吉見, 宏
Citation	地域経済経営ネットワーク研究センター年報, 6, 78-81
Issue Date	2017-03-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/66553
Type	departmental bulletin paper
File Information	072Yoshimi.pdf



＜第2回研究会＞

鉄道と地域の活性化

吉見 宏

1. はじめに

2016年、JR北海道は広範に及ぶ「単独では維持困難」な路線を公表した。このことは、地方における、とりわけローカル線の経営の困難性が改めて顕在化したとともに、地域における鉄道の意義の議論の必要性が認識された。

すでに、我が国ではかつていわゆる国鉄民営化の中で、多くの旧国鉄ローカル線が廃止された経緯があり、この結果、しばしば鉄道がなくなったことで地域が寂れた、ともいわれる。周知のように、我が国では、特に地方において人口減が顕著になってきている。その中では、かつて鉄道があった地域も多い。しかしこれらの地域での人口減が、果たして約30年前の鉄道路線の廃止によりもたらされたものか、あるいは加速されたのか、そのような連関が果たしてあるのかどうかについては何ら証明されていない。

もっとも、鉄道にかかる施設、端的には貨物ヤードや大規模な駅施設等、鉄道の存在そのものが地域の産業であった場合は別である。北海道でいえば、遠軽、追分などがその典型であり、路線の廃止・縮小にともなって鉄道施設も縮小ないしはなくなり、その結果就業機会もなくなってしまった。

一方、鉄道が地域の活性化に果たす役割として、その街の「看板」として機能するというものがある。これは、鉄道ないし駅があること自体が街の経済にとって重要であると考えられるものである。この場合、鉄道が交通機関として使われなくても必要だということになる。

さらには、鉄道を使って地域を活性化する、という主張もなされる。その多くは、地域に人を呼



び込むためのツールとして鉄道を利用しようというものである。しかし、これが一般的に可能なことなのか、あるいはどのような可能性があるのかについても、必ずしもまとめられているわけではない。

2. JRの経営：国鉄の分割民営化とは何だったのか

ここで改めて、国鉄の分割民営化とは何だったのかについて再確認しておく。なぜなら、鉄道と地域との関係を再認識する契機となったJR北海道の経営問題をひもとけば、それは約30年前の同社の創設、すなわち国鉄改革にその端緒があるからである。

国鉄の分割民営化については、端的には国鉄が抱えた多額の債務と労使関係問題がその理由として挙げられている。すなわち、①政策的判断から終戦後の引き揚げ者を採用したこと等による過剰な職員数、②需給関係ではなく政治的に決定されたローカル線の建設・運営および新幹線の建設、③経営悪化による投資の遅れによる大都市部でのサービス状況の悪化と客離れ、がその背景にある。これを分割民営化によって解決しようとしたわけ

であるが、国鉄ではない民間会社に事業を移管することにより、①の職員数の適正化を図り、労使関係を改善させるとともに、累積債務を切り離して新法人に負担させないこと、②の新規路線建設は白紙化しその後の新幹線建設費を含めて新会社の負担とせず、既存路線についても不採算路線は廃止等を含めて切り離し、新会社に移行しないこととした。

しかし、これは新会社を設けることによって可能なことであり、新会社が地域別に分割されねばならないことにはならない。地域分割については、地域に見合った意思決定を可能にする等の理由が述べられたが、③の、東京などの大都市部のサービス向上のために、ここで得られた収益を採算性の劣る地方路線の維持のために投入しなくてもよい、という点が大きい。ここで地方路線とは、北海道、九州、四国のいわゆる三島会社であり、この結果、これら三島会社では、当初から鉄道事業では利益は計上できないことが想定されたのであった。

その補填のために、三島会社には「経営安定基金」が投入され、この基金の運用益で鉄道事業の赤字を埋め、経常損益段階で黒字とする財務構造が構築された。三島会社のうち、最も鉄道事業での損失が見込まれた JR 北海道には、想定運用利息を年 7.5% と仮定して、損失補填に必要とされる原資として、当初、6,822 億円の経営安定基金が渡された。しかしながら、かかる高利率での運用は、まもなく訪れた「バブル経済」の崩壊と長期にわたる低成長・低金利の時代の中で、不可能な状態となる。これに対して、国は三島会社の株主である鉄道運輸機構を通じ、追加的な支援を行ってきたが、それでは当初予定された運用益を得ることはかなわず、三島会社は企業努力すなわち合理化によりその減収を吸収しなければならなかった。その必要性は、経営安定基金運用益に最も依拠する構造にあった JR 北海道にあっては特に顕著であった¹⁾。

3. JR 北海道の安全投資と経営

JR 北海道は、2011 年 5 月に石勝線での火災事故、2013 年 9 月には大沼駅構内において貨物列車脱線事故を起こした。他にも安全にかかわる事故を発生させ、これらから JR 北海道の安全軽視の体質に批判が集まり、その対策として同社は列車の減速による当面の安全確保を行うとともに、軌道整備等への重点投資を行うことになる。

これは、キャッシュ・フローを生まない固定資産への資金の投下であり、もともと財務的に脆弱な JR 北海道は、短期間に資金を固定化させ、その資金繰りが急速に悪化することになる。事故を受けて政府主導で設置された第三者委員会である、JR 北海道再生推進会議（2014 年 6 月設置）の報告書では、「選択と集中」がキーワードとなり²⁾、事業範囲の選択（縮小）と安全投資に対する集中が JR 北海道の課題となる。ここで事業範囲の縮小とは、鉄道事業においては多額の赤字を生じているローカル不採算路線の、廃止を含む運営方法の見直しとなって現れた。

4. 我が国の地方鉄道が置かれた現状

鉄道路線の廃止は、制度上は容易にできる。すなわち、鉄道事業者にとっては、「届け出」のみでその路線を廃止することができるのである。

路線の廃止を含む見直しは、鉄道経営の難しい JR 三島会社に限ったことではない。大手私鉄においても、近年、名古屋鉄道揖斐線などの数線、西日本鉄道宮地岳線の一部が廃止され、南海電鉄貴志川線、近畿日本鉄道養老線等は本体から分離され、別会社されている。また JR 本州三社においても、JR 東日本岩泉線が災害を契機に復旧を断念して廃止されたほか、JR 西日本では可部線の一部が廃止され、三江線も廃止が決定している。また、JR 東海名松線や JR 東日本只見線は、災害による不通が長期にわたり、復旧にあたってはその費用の一部を地元が負担することが条件となった³⁾。

1) 吉見（2014）および吉見（2015）。

2) JR 北海道再生推進会議（2015）、4 頁、30 頁。

3) 災害によって鉄道が廃止に至る可能性は、JR 北海道を

このことは、営利企業形態である株式会社による鉄道経営は、それがJRであるか否か、株式公開企業であるか否かにかかわらず、単純には「赤字」を容認し得ない状況にあることを意味している。すなわち、特に採算性の低い、あるいは恒常的に採算性が欠如した地方鉄道路線を維持するためには、もはやそれを運営する組織構造自体を再考しなければならない段階にあることが理解される。

5. なぜ鉄道が必要なのか

地域の活性化のために鉄道が必要である、という主張は、冒頭でも述べたようにしばしばなされている。しかし、鉄道を経営するための組織構造は、もはや採算性の低い地方鉄道を支えるものにはなっていない。その構造を変えていくにあたっては、そもそも地域にとってなぜ鉄道が必要なのかを明らかにする必要がある。その必要性の事由によって、言い換えれば鉄道が地域の活性化に果たす役割の違いによって、その鉄道の維持のための枠組みは異なる可能性があるからである。ここでは、想定される「事由」を列挙し、その場合に検討されねばならない点を指摘するにとどめる。

① 地元の「足」

地域の交通手段として必要という主張であるが、多くの場合には、現実には旅客輸送は少なくなり、すなわち通学の学生・生徒や高齢者などの自動車免許を持たないいわゆる交通弱者を除けば、鉄道が住民にとっての日常的な「足」ではなくなっている。すなわち、本当に住民の「足」になっているのか、一部の住民の足として、多額の費用を地域全体として負担しうるのが問われることになる。特定地域の住民のための交通機関となるため、何等かの形で地域がその経営に関与することが求められる可能性が高い。

② 観光のため

鉄道沿線に観光資源があり、その観光輸送のた

めに必要という事由が典型的であるが、単に観光客を輸送する必要があるというだけであれば、全ての路線が「観光」目的を主張することになりかねない。鉄道でなければアクセスできないような観光資源があるのか、などの精査が必要になる。この場合、鉄道が重要な観光資源となるのであるから、それ自体で一定の収益が確保できる可能性がある。また、周辺地域への波及効果も期待できることから、これらを総合した地域活性化効果が斟酌されねばならない。

③ まちづくりのため

端的には、地域のまちづくりの核として鉄道駅が必要、ということが想定される。この場合は、住民が交通機関としての鉄道を利用しないとしても、鉄道が来ている駅が必要、ということにもなる。だとすれば、毎日決まった時間に走る鉄道が必要なのが問われようし、そのような目的での（乗客が期待できない）鉄道の維持コストをどのように負担するのが検討されねばならない。欧米に見られる保存鉄道のような、季節運行（不定期運行）やボランティアによる鉄道運営などの可能性も検討される必要がある。

④ 都市間輸送

主要都市間的高速輸送は、本来は鉄道がその特性を発揮できるものである。しかし、都市間の距離が長い場合には、路線としての採算性は著しく低下する。このとき、都市間の途中にある人口閑散区域は、都市間輸送のための通過点という位置づけになる。鉄道の維持にあたっては、より広範な地域にわたる効果が検討されねばならず、通過点となる地域は単に鉄道が走っているからという理由で運営のための負担を負うことにはならないであろう。一方、多くの列車は地域を通過するのであり、各駅停車の必要性は低い路線となるのであるから、通過点となる地域にとっての鉄道の意義は何かを検討される必要がある。

6. 鉄道のコストを下げる工夫

その運行に大きなインフラを必要とする鉄道は、本来は収益的な事業ではない。日本の大都市

はじめとして、どの鉄道会社でもありうることである（吉見、2016）。

圏の鉄道のように収益性のあるものは、世界的には特異なケースであると考えるべきである。そもそも、公共交通は電気や水道と同様の社会インフラとして認識されるべきものであって、したがってその維持運営のためには、一定の公的資金の投入が前提とされるべきものであろう。

とはいえ、地方の鉄道を維持し、地域の活性化に役立てるためには、現実にはできる限りコストを下げる工夫、組織形態の変更の検討が必要である。それはその鉄道に求められる役割、条件等によって変わろうが、①運営の組織形態としてはいわゆる上下分離や子会社化、②運行の形態としては通年運行でない季節運行や観光鉄道化ないし保存鉄道、③JR北海道が開発していたDMV（デュアル・モード・ビークル）の導入などの、インフラのコストを下げる工夫、等が想起されよう。

7. 地域活性化のために

諸外国を含め、鉄道が地域活性化のツールとなっている例を見ることができるが、その使い方は様々である。したがって、まず地域にとって鉄道が必要な理由を明確にし、それをもとに、鉄道を維持するための適切なスキーム、言い換えれば地域活性化のための「ビジネス」モデルを選択することになる。

鉄道は、一定のインフラを必要とするものであるため、単に交通機関の観点からは、たとえばバスと比較すれば多額の維持コストがかかるものとなる。一方、地域活性化という観点から見たときには、鉄道の維持コストは交通事業者のみが負担する論理には必ずしもならない。このとき、誰がそれを負担すべきなのかの議論は必要である。言い換えれば、あるいは、交通機関としての収支のみならず、地域全体の収支を勘案して鉄道の価値が見極められることも必要である。

JR北海道の経営問題と、それに付帯したローカル線の維持問題は、国鉄民営化で生まれた鉄道経営の枠組みの問題点を示した。その意味では、これらの問題は、地域活性化のためのローカル鉄道路線を維持するためのスキームの、抜本的な再

検討の契機を提供しているといえる。

参考文献

- JR 北海道再生推進会議（2015）『JR 北海道再生のための提言書』2015 年 6 月 26 日。
- 吉見宏（2014）「JR 北海道が経験したこと ― 厳しい自然環境と経営環境 ―」『鉄道ジャーナル』第 48 巻第 1 号、58-59 頁。
- （2015）「JR 北海道の現状と矛盾」同上誌 第 49 巻第 6 号、132-134 頁。
- （2016）「台風被害と JR 北海道－天災と鉄道インフラの維持－」同上誌 第 50 巻第 12 号、68-69 頁。