

## 第4章

### 第三セクター鉄道存続への

### 悪条件と限界

#### 1. 需給調整規制の撤廃とその影響

需給調整規制の撤廃とは、1990年代後半から2000年代初頭にかけて、運輸サービスの所管官庁である国土交通省（2001年の省庁再編までは運輸省）が、鉄道に限らずバス、タクシー、航空、旅客船等の各交通事業に関する一連の法律の審議及び改正により、それまでとってきた国の行政監督・指導といった交通政策への関与を極力少なくし、交通事業者の自主性を尊重させる、いわゆる規制緩和の交通事業版である。鉄道で言えば第2章でも触れたように2000年の鉄道事業法の施行が需給調整規制の撤廃に該当する。

では、需給調整規制とは具体的にどのような規制かを説明したい。「需給」とは文字通り需要と供給のことであるが、従来は、国が需要に見合うだけの供給をするように、あらゆる交通事業に規制を敷いていたわけである。鉄道ならばある鉄道の路線を廃線にしたい場合、国の許可が下りなければ廃止することができない許可制を採っていたほか、タクシーの場合は国が区分するタクシー営業の事業区域<sup>1</sup>において各タクシー事業者に免許を交付する免許制<sup>2</sup>を採っていた。需給調整規制には参入と退出を制限できるところに様々なメリットがある。参入を制限することで、過大な運賃値下げ競争が発生するのを防ぎ、公共交通事業にとって重要な使命である安全性を保ち続けることができた。退出を制限することで、利用客が少なく採算が合わなくても事業者のみの都合で撤退するのを防ぎ、人々の最小限の交通手段確保に貢献してきた。

---

<sup>1</sup> タクシーの営業所への帰属性を高めるために、国は全国を1911区域に分ける事業区域制度を敷いて管理していたが、需給調整規制撤廃の一環で1996年から段階的に半減させた。

<sup>2</sup> 免許制は免許を交付する形で事実上参入業者の数を制限する制度であり、許可制は一定の条件を満たせば参入・退出を自由とする制度であり、届出制とは現国土交通省の各運輸局に届出書を出せばよい制度である。

需給調整規制を行うことは、第1章で扱ったような「規模の経済」が成り立って平均費用が逓減する状況では、複数の業者が参入するより一つの業者に独占を許したほうがより効率的であるため有効な手段である。しかし、平均費用が増加する「規模の不経済」が成り立つほど需要量の大きい場合は独占を許すよりは新規業者を参入させて価格などの競争を行うほうが、利用者は同じサービスをより安い価格で受けることができるため、独占を許すことは非効率を招くといえる。かつては、交通サービスの市場が小さく、規制を敷かないと弊害が生じる恐れがあると考えたため、国は需給調整規制を設けたのだが、市場が十分大きくなり、規制を行うよりは、できるだけ撤廃して民間の活力を引き出すことが好ましいと考えた国は、90年代の後半にあらゆる交通部門で需給調整規制撤廃という規制緩和を行ったのである。

確かに、航空分野では需給調整規制撤廃によって、新規航空会社が参入し、既存航空会社との競争で、割安運賃の登場や増便などで利用者のニーズにかなうものになった面もある。しかし、新規航空会社も参入するにあたっては、たとえ航空機をリースで調達したとしても、初期投資にかかる費用は莫大なものであり、運航を始めても、既存航空会社に比べ新規参入業者は経営体力が弱い。そのため、既存航空会社が値下げ攻勢を仕掛けたときに、新規参入業者は攻勢に耐え切れなくなり、経営が苦しくなる例も見られた。現在羽田空港と九州3都市の空港の路線に就航している新規航空会社のスカイネットアジア航空は昨年、経営危機に陥ったため、産業再生機構による支援を受け、現在全日空と業務提携して経営再生を図っている。新規航空会社としては比較的健闘しているスカイマークエアラインズでさえ、来年3月に採算の悪い路線からすべて撤退し、現行の羽田 - 福岡便に加え、いわゆる「ドル箱路線」の代表格である羽田 - 新千歳に1日10往復程度運航することなどを中心とする、思い切った路線再編計画を10月に発表している。このように新規業者は既存業者に比べ劣位にあるために、できるだけ採算の取れるところに参入しようとするのがわかるであろう。

では、需給調整規制廃止が鉄道事業に与えた影響とは何であろうか。需給調整規制廃止によって、鉄道事業への参入規制は免許制から許可制、退出規制は許可制から廃止1年前の事前届出制となったが、鉄道網が著しく発達している日本において、新規参入が可能で採算の採れる路線というのは、一部の大都市圏を除けば、限りなくゼロに近いといって過言ではない。むしろ鉄道の場合、需給調整規制廃止が参入と退出に与えた影響から見た場合、プラ

ス面の影響よりはマイナス面の影響の方があるかもしれないと思われる。そして、そのマイナス面の影響が与えられているかもしれないものの一つに、今回の研究で取り上げる第三セクター鉄道があると考えるのが妥当であろう。鉄道事業法で鉄道事業の廃止について規定されている第 28 条の 2 には、「関係地方公共団体や利害関係者から、廃止後の公衆の利便の確保について意見聴取した上で、公衆の利便を阻害する恐れがないと認めるとき、鉄道事業者は廃止の届け出ができる」といった内容が書かれており、廃止そのものを議論するというよりも、廃止後の交通手段の確保に力点が置かれている。一方、改正前の同法 28 条では「廃止によって公衆の利便が著しく阻害される恐れがあると認める場合を除き、国土交通大臣は廃止の許可を下さなければならない」といった内容になっており、加えて同法施行規則第 42 条において、廃止の是非について住民、関係市町村等の意見を添付することが求められている。改正前後で第三セクター鉄道をより容易に廃止することが可能になったかどうかは一概に判断できないが、少なくとも需給調整規制廃止が鉄道の存続にとってプラスに作用したとはいえないだろう。

## 2. 危機的な経営状況と安全面の問題

これまで度々言及されたように、第三セクター鉄道各社のほぼ全てが、鉄道を必要としている人のために、大きな収益を見込めない鉄道を引き受けている背景もあり、非常に厳しい経営を強いられている。2001 年度時点での各社の経常損益を眺めると、各社の事業規模の大小を考慮したとしても毎年数千万円単位、場合によっては数億円単位の経常損益が出ており、事業の置かれている環境上、やむを得ないとはいえ巨額の経常赤字を出していることは間違いない。また、序論でも述べたように転換交付金等で積み立てた経営安定基金については、主に低金利政策の影響から当初の運用計画通りに行かず基金を食いつぶす悪循環に陥っており、将来の経営が極めて危ぶまれる鉄道路線も多々存在する。このように経営が苦しいと、予算も限られてくるため、当然鉄道にとって重要な安全面にも問題が出てくる。

現在、第三セクター鉄道として福井県内で運転しているえちぜん鉄道は元々中小私鉄の京福電気鉄道が運転していた路線を引き継いだものだが、引き継ぐ直接の原因となったのは 2000 年と 2001 年に相次いで発生した列車事故で、以降の事業継続が困難になったためである。2000 年の事故は車両の老朽化に伴うブレーキ部の破断という設備上の問題、2001 年の事故は信号の見

落としという人為ミスの違いはあるが、いずれも経営が苦しく、安全対策や社員の安全教育といったことに投資する余裕がなかったことが事故の背景にあったのだろう。第三セクター鉄道と直接には関係ないものの記憶に新しいところでは、今年4月に発生したJR福知山線のカーブでの脱線事故が多数の死傷者を出したため、国は同じ事故を二度と繰り返さないために事故後すぐに全国の鉄道事業者に事故が起こったカーブと同じ運転構造のカーブを有していないか調査させ、6月には該当箇所すべてにカーブの制限速度にあわせたATS（自動列車停止装置）を装着するように義務付けた。結局、ほとんどの第三セクター鉄道において影響はなかったが、一部には該当箇所が多い鉄道も存在した。ATSのような高性能の安全設備を設置する場合、多額の費用を計上しなければならないため、序章でも触れられた鉄道軌道近代化設備整備補助のような補助が国や地方から交付されると考えられるが、補助がなされるにせよ経営の芳しくない第三セクター鉄道にとっては大きな打撃であろう。

安全面の問題に関しては、次項で詳しく扱う人件費削減の問題に付随する技術力の継承の問題もある。特に国鉄の特定地方交通線を転換した第三セクター鉄道では転換時に国鉄時代からの職員をそのまま採用し、新規採用を極力抑制していたこともあり、若い職員が少ない傾向で、職員の年齢構成に偏りが見られる。このため、若い人に長年の経験で培われた車両や線路の安全点検といった技術の伝承が難しい状況にある。現在はベテランの人が点検に当たればよいのだが、いずれはベテランの人も引退しなければならず、第三セクター鉄道の長期的な経営を考える上では、今後技術力の継承は年々大きな問題になることは間違いないだろう。

### 3. 第三セクター鉄道が行ってきた施策

本章では、第三セクター鉄道を運行していく上での法律上の変化として、需給調整規制撤廃を取り上げた。そして、第三セクター鉄道側の抱えている問題の一つとして、安全運行を行っていく上での長期的な課題についても提示した。以下では、少し視点を変えて「第三セクター鉄道は既に経営を安定させるために考えられる様々な施策を行ってきており、抜本的な改善をしづらいところに来ている」という点について述べておきたい。

第三セクター鉄道が様々な施策を行ってきているのは、その成立経緯や性格を鑑みれば、頷ける話である。国鉄時代に設けられた「バスのほうが輸送

モードとして適切である」という輸送密度 4000 人/km・日の基準を下回った路線の数々であり、経営を立ち行かせるためには相当な工夫が必要であった。そうでない成立経緯の第三セクター鉄道についても、収益を得られる見込みがないために建設が国鉄時代に凍結され、その後工事が再開して開通した路線や、ローカル輸送のみを担うことになって収支の悪化が懸念される並行在来線、あるいは民間経営で立ち行かなくなったために転換した路線といった顔ぶれである。状況を改善するためには積極的な姿勢が必要であり、すでに様々なことを行っているということも前者と同じである。ここでは、主として国鉄特定地方交通線から転換したケースを念頭に置いて、「第三セクター鉄道がどのような工夫を行ってきたか、見て知ることのできる範囲の施策に着目し、「利用者の増加をはかる施策」「鉄道会社の経費を削減する施策」の2つに分けて概観してみる。

#### (1)利用者の増加をはかる施策

##### ダイヤの改善

国鉄時代においては、地方のローカル線は「乗っている人がいない、したがって運転本数を減らす」という経営の視点に立つ場合が多く、住民が利用したくても「自在に利用する」にはほど遠いダイヤが組まれている場合が多かった。しかしながら、その区間のみの運営に集中できる 逆に言うならば、その地域の輸送に失敗したら生きていく道がない 第三セクター鉄道に転換した後、利用者本位のダイヤを組む改善策が次々と進んだ。加えて、沿線自治体がこの第三セクター鉄道に出資していることもこの追い風となった。ダイヤ改善については、第1部の例を見ていただければお分かりいただけるであろう。

特に顕著なものとして、甘木鉄道の例を挙げる。甘木鉄道は、基山（福岡県・基山） - 甘木（同・甘木）を走る路線であるが、国鉄甘木線時代には大都市福岡に比較的近い立地であることから、ある程度の沿線人口に恵まれているにも関わらず、1日7往復の運転で昼間はほとんど列車が走らない状態であった。しかし、1986年4月に甘木鉄道に転換されると同時に、使われなくなっていた途中駅の行き違い設備を復活させ、1日32往復（ほぼ30分間隔の運転）を確保するとともに、駅を移設して途中でクロスしている西鉄天神大牟田線との接続を良くしたところ、利用客数は飛躍的に増加した。現在では、朝夕ラッシュ時に間隔を詰め、46往復の運転とし、さらに利便性を高

めている。

もっとも、大規模な増発とはいかなくても、利便性の高い等間隔ダイヤや通学輸送に合わせたダイヤを組んでいる例は多い。第1部で取り上げた樽見鉄道が当初通学輸送客を大きく伸ばした理由は、ダイヤの改善にあったと言われており、施策の効果は十分に上がったと言える。他方で、経営が厳しい第三セクター鉄道が多い中で、これ以上の増発を行うことは困難と考えられ、乗客が少ない上に例えば「1時間間隔ダイヤ」などの利用しやすいダイヤが組まれている場合には、これ以上よいダイヤを組むことが不可能に近い場合もある。より利便性の高いダイヤで地域にアピールすることは、限界に近づきつつある。

### 新駅の開業

国鉄線として計画され、現在第三セクター鉄道が営業している路線では、駅間が比較的長い場合が多い。そこで、住民の「足代わり」として鉄道を使ってもらうために、転換後に新駅を開業する例が見られた。

第1部で挙げたものの中では、しなの鉄道や三木鉄道がこの例に該当する。他の例では、佐賀県の有田と長崎県の佐世保を結ぶ松浦鉄道はこの点で非常に積極的であった。国鉄松浦線時代には93.9kmの同区間に途中駅は30駅（平均駅間距離3.0km）であったが、現在では55駅（平均駅間距離1.7km）にまで増やし、相次ぐ新駅開業は話題を呼んだ。

しかしながら、駅を新たに設けることにはデメリットがあることも考慮しなければならない。すなわち、駅数が増えれば地方鉄道は元からさほどの「高速性」が発揮できていないにもかかわらず、さらに所要時間が伸びてしまうこと、そもそも駅の開業には多額の費用がかかることが主たるものであろう。これを鑑みてもプラスの影響を与える場合でない限り、新駅の開業はありえない。よって、今後においてこれ以上の新駅の開業は難しいかもしれない。

### 特殊な列車の運転

交流人口を確保するために、この施策を行っている第三セクター鉄道は多く存在する。イベント列車といっても多種多様であるが、ここでは「車両自体を特別な仕様とするもの」、「車両は通常の輸送を行う場合と同じだが、企画の内容で趣向を凝らすもの」の2つに分けて紹介する。

前者には、SL列車やトロッコ列車などがある。SL列車を運転している

のは真岡鐵道（茨城県・下館 - 栃木県・茂木）である。1994 年の運転開始以降、週末を中心に運行を続けており、1998 年からは蒸気機関車を 1 両から 2 両に増やして、要請があった場合には J R 東日本のような他社に貸し出すという事業も始めている。2001 年度の実績では、年間 4 万人の S L 列車への需要があった。また、トロッコ列車を運転している鉄道は多く、わたらせ渓谷鐵道（群馬県・桐生 - 栃木県・間藤）、天竜浜名湖鐵道（静岡県・掛川 - 同・新所原）などがその例にあたる。同じくトロッコ列車を運転する南阿蘇鐵道（熊本県・立野 - 同・高森）では、トロッコ列車の乗車を目的とする人が多く訪れている。団体客も起点の立野までバスで来て、終点の高森から先回りしたバスに乗って別の観光地へと足を伸ばしたりあるいはそのまま帰路についたりするといった形態で、トロッコ列車自体が観光の目的になりつつある。2002 年度には定期外客の 21%（年間約 35000 人）を占めるまでに収入増に貢献している。

他方、一般輸送に用いている車両を生かして、イベントを行っている例もある。第 1 部で紹介した事例の中にも、樽見鐵道の葉草列車・しし鍋列車や三木鐵道で行った車内で全国の駅弁を食べる企画、北条鐵道のサンタ列車・カブト虫列車などが示されており、第三セクター鐵道の走る地域の外からの需要を呼び込むことに役立っている。

しかしながら、やはりこれらの施策にも限界があることは否めない。観光客といった地域の外からの需要を確保するためには、常に「斬新さ」がなければならないと考えられる。観光輸送を増やすことで、鉄道会社の収入の向上に役立てるためには、観光輸送が「恒常的に」多くなければならない。したがって、リピート客を呼び込んだり、広告や口コミによって新しい客を呼び込んだりするような施策がなされなければならない。そうでもしない限り、いつか限界が来る可能性は高い。

また、どの地域で特殊な列車の運転を行ってもうまくいくというわけではない。観光客を呼び込むためにはその「目的」となる「観光地」があることが条件となるほか、観光客の中には、「景色を楽しむ」乗客も多いと考えられることから、沿線風景がどのようなものであるかは施策が成功するかに大きく関わる。さらに、「観光に行きたい」という需要が多いと思われる都市部からのアクセスがよくない場合、観光客を増加させることは一般に困難と考えられる。

利用者を増加させる施策　つまりは、企業の経営を改善する施策　は、これら以外にも企画乗車券の発行や様々なイベントの開催などで見られるが、特殊な列車を運転する場合と同様に、限界があるであろう。地域へのはたらかかけとして、わたらせ渓谷鐵道のように格安の年間フリーパスを発売して利用促進をはかるケースも見られる。しかし、こちらもクルマ社会において、決定打とはなっていない。もはや、これ以上の施策を考えにくかったり、あるいは次のアクションを起こすには大きなことをしなければならない状況になっていると考えられる。

## (2) 鉄道会社の経費を削減する施策

### 人件費削減

鉄道事業の経費のうち、多くを占めるとされる人件費を削減する施策は、第三セクター鉄道転換当初から取り組まれてきた。

まず、ワンマン運転はほとんどすべての第三セクター鉄道で行われており、今では長い編成であったり特殊なイベント列車であったりするときのみに車掌が乗務するといった形態になっている路線も多い。駅は無人化を進めた。駅員が必要な場合であっても、観光センターの職員などに乗車券の発売をはじめとする業務を委託して、経費を徹底的に節約している。

鉄道会社としても、最低限に必要な人数で業務を成り立たせている。例えば、第1章で取り上げた北条鉄道では、転換時には国鉄時代の三分の一ほどである9人（現在は社員養成のため13人）で業務を成立させていた。他の第三セクター鉄道でも、程度の差はあるにしろ、国鉄時代より少ない人員でやりくりしているのは明らかである。ゆえに、一人の社員が果たさなければならぬ業務が多岐にわたることにはなるが、人件費の削減ということでは大きく貢献している。

### 走行費削減

第1部でも述べられているとおり、第1次特定地方交通線から転換した第三セクター鉄道の一部にはレールバス LE-Car という軽量気動車が導入された。この車両は、前章で述べたとおり小型の車両であり、バスの車体と共通仕様として製造費そのものを低減させた（1両あたり4,000万円強。近年投入されている車両は、1両あたり約1億円）ほか、複数の第三セクター鉄道で共通設計の車両を投入した点も特筆される。このことも車両の単価を引き

下げることには貢献していると考えられる。また、軽量車体であることから走行費用は明らかに下がり、従来の気動車と比較して二分の一以下の燃費で走行可能と言われている。

あまりに小さな車両であったこともあり、LE-Car が導入された第三セクター鉄道は3社に留まったが、その後もこの LE-Car と同じ発想にたつ軽気動車は多くの第三セクター鉄道で用いられ、1990年代の第三セクター鉄道を支えた。これらの車両は購入費用や走行費用を下げることに貢献したが、車体強度の問題から耐用年数が短かった。また、LE-Car については乗り心地の面で問題があるとされた。そこで、ここ10年くらいの間に投入された車両は、従来の鉄道車両に近い構造となり、耐用年数を高め、車両はグレードアップした。反面、燃費の面でもレールバスほどの節約効果はあがっていないようである。

以上のような努力は多くの第三セクター鉄道に共通して見られるが、会社によって取り組み方は様々で、まだ経費削減の工夫の方法がありうる場合もある。「鉄道」という形で運営していくにはある程度の費用がかかることはやむを得ず、費用の削減にも限界があることは間違いなさそうである。

このように、第三セクター鉄道が可能な「自助努力」は、大方向行われてきており、これ以上のアクションを起こすことが困難な場合も多い。

#### 4.まとめ

1章から3章までは「鉄道」という交通機関についてプラスとなる要因を述べてきたが、本章で述べたように鉄道というモードで交通機関を実現したいと考えても、それを叶えがたい事情が存在する。それでは、このような情勢のなかで今後、第三セクター鉄道各社はどのようにあるべきなのだろうか。この点については次章で考察を加えることにする。