

第3章 自治体への提言

1. はじめに

第1部2章でふれたように、我が国では非常に多くの自治体で過疎化が進んでおり、本研究の事例研究で取り上げた路線以外にも、今後多くの自治体において、鉄道路線の廃線問題が浮上することが考えられる。この章では、将来的に廃線問題が浮上した際、その路線の沿線自治体が路線を存続させるためにはどのような手を打っていくべきであるのか、考えられる対策を提言したい。

2. 利用者数に関する問題

まず、路線廃止にいたる前提となる利用者減少という状況にたいして、自治体が取ることのできる有効な解決策はあるだろうか。一つ考えられるシナリオとしては、地域を訪れる観光客の数を増やし、そうした人々に鉄道を利用してもらうことで、利用者数の減少に歯止めをかける、というものがある。しかし、多くの人々が旅行の目的地とするほどの高い魅力をもった観光地が沿線にあるような地方のローカル線はあまり多くはない。また、利用者数の少ない路線は本数、設備等のサービス面で劣るため、観光客にとって利用しやすい交通手段であるとはいいがたい。それに加え、今までも多くの自治体が鉄道の観光利用促進策を打ってきたが、成功例は少ないのが現状である。観光客の呼び込みで利用者数を食い止めることに成功した路線の実例としては、JR 五能線、いすみ鉄道、大井川鉄道などが挙げられるが、こうした路線は鉄道会社主導で利用者の取り込みに成功した例であり、自治体主導での成功例はほとんど見られない。すでに競合となる観光地やローカル線が多く存在する現状において、新たに観光での利用者を増やしていくのは決して容易ではないと考えられる。

しかし、成功事例がほとんど見られないとはいっても、今後観光資源の開発や発掘をすることで、鉄道路線の利用者数の増加につながる可能性がないとはいえない。最近では、訪日外国人観光客の数は増加しており、さらにこうした人々の間では都市部ではなく地方に足を運ぶ動きが高まっ

ている。外国人観光客などに対して積極的な情報発信を行うほか、旅行会社に対する路線利用の提案など、観光振興策を打っていくことで少しでも利用者数を増やす努力をすることは不可欠であるだろう。

利用者減少に対するもう1つの対策としては、地元在住の利用客を増やす施策をとる、というのが考えられる。ただし、過疎地では人口の減少が進んでおり、特に鉄道利用の多い高校生を含む若年層は顕著に減少している。今後も過疎地域では人口が減少していくことが予測されている。また、これまでも過疎路線の沿線自治体では協議会等を設置して利用者数増加に努めたものの、全体として効果は見られなかった。こうしたことを踏まえると、今後も日常的に鉄道を利用する客の数を増やしていくのは困難な状況だ。

しかし、このような状況においても、まちづくりを工夫することで沿線住民が日頃から鉄道を生活の一部に組み込めるようにしたり、駅までのデマンドタクシーなど二次交通の整備を行ったりすることで、観光客に偏らず地元住民にとって利用しやすい環境づくりを行っていくことが求められる。

人口が少なく、また減少している状況下においても、このような利用者数を増やす取り組みは大きくはなくても一定の効果をもたらすことが見込めるため、行っていくべきであろう。

3. 復旧費用に関する問題

路線廃止の判断につながる要因の1つ目として、前章では①JRの経営状態を挙げたが、これに対して自治体が影響を与えることはできるだろうか。結論としては、ほぼ不可能であろう。仮に自治体の主導で当該路線の利用者数をいくらか増加させることができて、存廃の問題が浮上するような路線はもともとの収入が非常に小さいため、全体としての効果はかなり小さいと考えられる。また②運行を続けるために必要な費用、それに関連して③復旧費といったことを挙げた。第2部でみた事例からもわかるように、路線が災害等の被害を受け不通となった場合、経済的に困難な自治体がただ安全面で妥協し安価に済ませられるような復旧方法を提案したところで、JR側は受け入れないことが大半であった。そのため自治体側に

求められることは、名松線の事例で三重県と津市が沿線の治山、治水工事を行ったように、自治体側が JR の主張する安全・安定運行を当該路線で行えるよう、一部工事の代替など何らかの形で安全対策に資することであろう。自治体による工事代替は、ただ JR に責任を押し付けるのではなく、自らのもとに問題を引きつけて考える姿勢を表明することにもなる。このことで、自治体の主体的な態度¹を示すこととなり²、JR 側の前向きな路線存続への態度を引き出せるのではないだろうか。また、突然不通が発生したことで、経済的困難を抱えた自治体が巨額の費用を払うことができないといった声を上げることもあった。これに関しては、そういった自治体であっても、JR と協力し、鉄道施設総合安全対策事業費補助(老朽化対策事業)や鉄道防災事業費補助制度など、国家による補助制度を有効に活用することで、災害が起こる以前から安全対策を行うことで、そういった事態を回避することができるように思われる。

4. 資金援助に関する問題

また、④資金援助といったことも要因として挙げた。財政規模が小さく、財政力指数も非常に低く、自主財源も限られていることからわかるように、廃線問題を抱える路線のある自治体の多くは過疎化が進展しており、財政的にもほとんど余裕がない。②③とも共通することであるが、鉄道として存続させるためには、災害によるものであれ赤字によるものであれ自治体が復旧費用を補填するなど、JR 側の負担を減らす必要がある。また後に述べることにも関することだが、普段から国や都道府県に対して鉄道の存続意義を説くことで、路線が困難に直面した際に資金援助を請えるようにするといったことも有用であろう。そのためには、鉄道の存在意義とは一体どういったものであるのか、自治体内で議論しある程度であれ提示できるようにしていくことが求められよう。

産業振興によって税収を増やし鉄道存続の費用に充てるといったこと

¹ 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」で明記されている努力義務主体は沿線市町村である。

² 加藤博和(2017)「鉄道が地域を支え、地域が鉄道を支えるために」日本民営鉄道協会広報委員会『みんなつ』日本民営鉄道協会,63号,p.24

も考えられるが、先にも述べたとおり限界がある。しかし、近年ではふるさと納税やクラウドファンディングなど制度面での追い風も吹いている。そういったものを利用しながら、自治体で負担できる範囲で支援を行っていくことが不可欠であろう。

5. その他の要因に関する問題

その他の要因に関することでは、都道府県の積極的な関与を促せるような働きかけを、市町村が行うべきであるということが言えるだろう。只見線では、福島県が復旧を主導しており、費用の多くを供出したり、関係市町村間の意見集約を行ったりした。一方、北海道は日高本線の復旧に関して只見線における福島県のような役割を果たさず、有効な手立てを打たなかったことで問題をより複雑化させ、廃線へと繋がってしまっている。災害からの復旧以外にも、三江線のような廃止に関しても同様のことが言えるだろう。例えば、鉄道の存続を目指す方法として上下分離を行ったとする。今までの事例で見てきたように、廃線の検討対象になるような路線のある市町村の多くは財政的に困難を抱えており、上下分離をとったとしても市町村の負担できる費用は多くないと考えられる。そこで都道府県が市町村の負担すべき費用の一部を肩代わりすることで、安定した上下分離での鉄道の運行が達成できるだろう。そのことで「地域が鉄道を支える」といった構図を生み出すことができ、存続の大義ともなり得る。鉄道の存続に関して都道府県が主導することで大きな役割を果たすことができる可能性があるため、沿線市町村は積極的に働きかけることが求められるだろう。

廃止問題の浮上後、路線の利用方を模索する協議会が設置されるが、その内部で意見の一致を図ることができないだけでなく、衝突までしばしば発生している。そのため具体的な施策を協議会が示すことができず、本来の役割を果たせず、時間ばかり無駄に消費し、結果的に廃線に導いてしまうことが起こってしまう。鉄道会社だけでなく社会全体に鉄道の存続を訴えていくには、少なくとも関係市町村が結束し、意見を一致させることは必要最低限のことであろう。その上で、鉄道存続を強く訴えていくためには、なぜその路線を残すことが欲せられるのか、その必要性を明確に打ち

出していかなければならない。しばしば唱えられる鉄道の社会的意義、即ち拠点間の大量輸送ということは、廃線の検討対象になるような路線では既に果たされておらず、鉄道を残す大義とはなりえない。そのためオルタナティブを提示していく必要がある。例えば、只見線の事例であれば、予備の交通路としての鉄道の有用性を主張し、どのような場合でも住民の足を絶やさないようにすることや、鉄道の走る風景がその地域のアイデンティティであることを主張するなど、方法は多岐にわたると思われる。関係市町村間の意見を集約、一致させることで確固とした存続への姿勢を示し、その上その地域に鉄道を残す意義を明確にしていく必要があるだろう。

6. 国との関係

この項では、国との関係に関して沿線市町村が行える行動について考察する。自治体の現状についての章でみたように、鉄道の廃線が検討されるような市町村においては財政状況が非常に厳しく、路線存続のために支出を行いたくとも、そのための支出を行うのは非常に難しい場合が多い。このため、上でみたように都道府県の支援を求める以外に、財政が厳しくとも規模が桁違いに大きい国の財政からの支援を求めるという手段が考えられる。

補助制度の章でまとめたように、国による補助制度は現状の JR 各社においては利用しにくい場合が多いが、鉄道軌道整備法における路線復旧への補助の対象制度を広げる法改正が自民党内で了承されるなどの改善が見込まれている。この法改正が実現すれば、事例でみた路線の多くで廃線検討の契機となった災害からの復旧が大幅に行いやすくなることが見込まれる。こうした復旧への補助のほか、鉄道路線の毎年の赤字額の一部を補填する制度が存在すれば、JR が路線を長期的に存続させる際に自治体に求める金銭的支援額は少なくなり、路線存続が容易になると考えられる。こうした制度は JR 各路線の対し現在実施されていないが、制度としては鉄道軌道整備法第 8 条の中に存在しており³、この法自体を変えずとも、対

³ 電子政府の総合窓口 e-Gov 「鉄道軌道整備法」
http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=328AC1000001

象路線の認定など運用を改善することで路線への補助を行うことができる状態にある。

市町村側としては、こうした運用の改善や法改正を実現させるため、国に対して働きかけを行うことが求められる。その手段としては、地元出身の国会議員を通じてのものがあげられる。上記の鉄道軌道整備法における復旧補助対象を拡張する法改正においては、金山町や南会津町など廃止検討区間を含む只見線沿線を地盤とする菅家一郎⁴が、赤字ローカル線の災害復旧等を支援する議連の事務局長として法律案をとりまとめ⁵、自民党内での改正案了承につながった。このように、地元選出議員を通じて路線存続に向けた補助を求める働きかけを行うことは有効であると考えられる。

別の方法としては、JRに限らず全国に路線廃止の危機に陥っている自治体が多いことから、こうした自治体で結束して鉄道維持に国が責任を果たすべきであるという考え方を広めていく方法があげられる。具体的には、地域における鉄道の必要性を訴えたうえで、公共交通への補助では、バスや航空路線、海上運輸路線などの一部に対しては運営費用の補助が現在行われている⁶一方、鉄道路線に対してこのような補助がない点や、公共交通維持のために国が責任を持つべきであることなどを訴え、補助制度を正当化したうえで赤字路線存続に向けた補助制度を国に対して求めていくという方法があげられる。

7. 自治体の意思決定

以上の節では、要因ごとに自治体がとるべき対応や行動について考察してきたが、ここでは自治体側の意思決定自体について考察する。

路線の沿線市町村が JR 側から路線の廃止を提案されたとき、多くの場

[69&openerCode=1#15](#)

⁴ 比例東北ブロック選出だが、小選挙区では只見線沿線を含む福島4区から出馬している。

朝日新聞「小選挙区開票速報：福島(定数5)」

<http://www.asahi.com/senkvo/sousenkvo47/kaihyo/A07.html>

⁵ 菅家一郎「鉄道軌道整備法の一部を改正する法律案が審議入り」

<http://www.election.ne.jp/kanke/98970.html>

⁶ 国土交通省「地域公共交通確保維持事業」

<https://www.mlit.go.jp/common/001198134.pdf>

合、自治体は様々な理由から、廃止に反対する。これは、外部効果の章でみたように鉄道の存在が事業者・利用者以外にも恩恵を与えるとともに、鉄道が利用者にとっては貴重な移動手段となっているため、住民からも反対の声が上がるからであると考えられる。しかし、このように廃止を検討される路線は利用者の大幅な減少で収支の面で大幅な赤字であると考えられ⁷、拠点間の輸送といった鉄道の本来の存在意義も薄れている。さらに、JR 本州 3 社と九州では株主からの利益要求、JR 四国と北海道では経営の厳しさもあり、赤字路線の維持を今後も続けることは難しいと考えられる。事例研究で扱った近年の事例では、鉄道の形で存続した 3 事例の全てで自治体側が何らかの金銭的支援⁸を行っており、考察でも見たように、廃止を検討された路線を存続させるためには、自治体は何らかの金銭的支援を行うことが必要になると考えられる。ここで、各自治体は廃線問題にどう対応するか、特に金銭的支援を行っても鉄道を存続させるかどうかの意思決定を迫られる。

こうした意思決定を行う際、各市町村と住民は本当に鉄道が必要かどうかを真剣に考える必要がある。鉄道には様々な外部効果があるとはいえ、廃止を切り出されるような路線においては利用者が非常に少なく、沿線住民のほとんどは自家用車を利用しているため、鉄道は必要とされてはいないという場合も少なくない。また、鉄道がある程度利用されているとしても、代替交通の章でみたように地域の状態や輸送形態によっては鉄道よりバスなどの方が適している場合もある。鉄道が廃止されても、大船渡線において廃止後の BRT の本数や乗降場所の数が増えるなど、利用しやすくなった事例も存在する。こうした実態を直視したうえで、自治体や住民が当事者意識を持ち、本当に鉄道が必要かどうかを真剣に考え、議論する必

⁷ JR 各社は全ての路線の収支を公表してはいないが、路線廃止が検討された JR 北海道の各路線や JR 東日本の只見線の一部など公表されている路線では大幅な赤字になっていることが示されており、ほかの路線も似たような状況にあると考えられる。

JR 北海道「線区別の収支状況等について」

<https://www.jrhokkaido.co.jp/press/2016/160210-1.pdf>

福島民報「JR 只見線、再開後の赤字補填へ 県と沿線市町村」

<https://web.archive.org/web/20151213090531/https://www.minpo.jp/news/detail/2015121327369>

⁸ 各路線において、沿線自治体が路線の復旧または移設額の一部を負担している。

要がある。こうした意思決定を行う際、鉄道単体や短期的な視点のみで考えるのではなく、包括的かつ長期的な視点で考えることが求められる。鉄道は利用者が少なくとも、地域の公共交通手段の中心としてバスを含む地域全体の交通体系や公共施設の配置にも影響するため、地域全体への長期的な影響も含めて考える必要がある。住民側から見ても、鉄道が廃止されると今後自動車の運転ができなくなった時に不安であるといった声が聞かれたように⁹、今後鉄道が必要になるかどうかとも考慮に入れることが望ましい。また、こうした鉄道の存在は沿線の駅から接続するバスが公共交通での主要なアクセス手段になる市町村など、沿線外の市町村にも影響を与える場合もある。このため、路線存続の意思決定を行う際にはこうした利害関係を持つ自治体も巻き込み、支援を含めた意思決定を行うことが望ましい。

一方、鉄道を存続させるためには、上でもふれたように何らかの金銭的支援が必要になる。この支援は特に小規模な市町村には非常に重い負担になり、日高本線のように市町村側が JR 側の求める金銭的負担をのめず、最終的に廃止の方向が決まったように金銭的支援が廃線のネックになる場合も多い。このため、安易に金銭的支援を前提とした復旧を決めることがないよう、自治体側は JR 側から路線存続のためにはどの程度の支援額が必要であるかを引き出し、その額を明らかにしたうえで、一人当たりの負担額などの住民にとってわかりやすい形で示し、意思決定に役立てさせることが求められる。

具体的な最終的な意思決定を行うための手段としては、鉄道の存在がもたらす効果は必ずしも客観的数値としては示せず、住民の意思による部分が大きい¹⁰ため、住民投票を行うことが考えられる。これが難しい場合は、住民の議論や意見を踏まえ、議会における議決を行うことも考えられる。こうした意思決定を行った後にはその決定に基づいた意識の統一をおこない、路線の存続なら存続を求める態度を明確にして、それを実現するための行動を団結してとることが求められる。

⁹ 一橋大学鉄道研究会(2013)『観光と地域鉄道の活性化』p16

¹⁰ 和田尚久 (1998)「不採算な地域鉄道存続の意思決定について―福井県における地域鉄道と廃線問題を例として―」『運輸と経済』交通経済研究所,第 58 巻 11 号,p.70

8, まとめ

事例研究でみてきた以外にも、JR 北海道が 2016(平成 28)年に 11 線区を「当社単独では維持困難な線区」に指定し¹¹、自治体との協議を始め、JR 九州や JR 西日本も利用者の少ない路線の維持について言及するなど、今後も利用者数の少ない路線に存廃問題が浮上することが考えられる。こうした問題が浮上した場合、事例研究でも自治体側が金銭的支援を行わなかった路線がすべて廃止されたように、市町村を中心として、自治体側が何も行動を起こさなければ路線がそのまま廃止される可能性が高い。

こうした事態に陥らないためには、まず路線廃止が具体化する前から自治体や住民が路線の存在する地域の当事者として、利用者数の減少や運行の安全確保といった問題に取り組み、改善に向けた努力を行わなくてはならない。そして、このような努力をしても廃線問題が浮上した場合には、鉄道の存続及び廃線が与える影響を長期的かつ包括的に考え、そのメリット及びデメリットを明らかにしたうえで、必要な支援額も考慮して、その路線の廃止を含めた存続の意思決定を行う必要がある。この章でまとめた提言は容易なものから困難なもの、費用のかからないものから多額の費用を要するものまで幅広く、全ての提言が各路線の存廃問題で有効であるわけではない。しかし、もし路線存続の方向性を決めたならば、各自治体や各路線の状態や自治体の実情を考え、それに合った提言を利用し、存続に向けた行動をとってほしい。こうした路線存廃問題浮上前の行動にせよ、意思決定にせよ、その後の行動にせよ、共通して求められるのは、住民や自治体が当事者意識をもって、主体的に路線の問題を考え、改善のための行動を起こすことではないだろうか。

¹¹ JR 北海道「当社単独では維持困難な路線」
<https://www.jrhokkaido.co.jp/pdf/161215-5.pdf>