

<第4回鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会>

論点整理

1. 各地のローカル鉄道を取り巻く現状と課題

○ローカル鉄道のあり方を見直す必要性

- ・沿線の人口減少、道路整備の進展、マイカーへの転移等により、ローカル鉄道の利用状況は構造的に悪化傾向にある。
- ・コロナ禍によって社会の行動変容が急激に進む中で、鉄道全体の利用は元に戻らないと想定される。
- ・鉄道事業者は、減便や投資の抑制等により路線の維持に努めてきたものの、地域公共交通としての利便性は大きく損なわれ、将来に向けた持続性が課題となっている。
- ・鉄道事業者の経営支援という観点ではなく、利用者の視点に立ち地域公共交通の利便性・持続性を回復させるために、ローカル鉄道のあり方を見直す必要があるのではないか。

2. 鉄道事業者と沿線自治体が協働して利便性・持続性の高い地域モビリティの実現に向けて取り組むにあたって、それぞれが果たすべき役割

○ローカル鉄道の担う地域モビリティに関する鉄道事業者の役割

- ・交通政策基本法において、交通関連事業者及び交通施設管理者は、基本理念の実現に重要な役割を有していることに鑑み、その業務を適切に行うよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めること、及び基本理念にのっとり、その業務を行うに当たっては、当該業務に係る正確かつ適切な情報の提供に努めることが規定されている。

【意見】沿線地域の理解と協力を得るため、利用・収支状況といったデータを積極的に開示・説明するとともに、鉄道事業者の徹底したコスト削減策・利用促進策等の経営努力の明示や利便性・持続性向上策に係る費用負担の議論を行い、地域の足の継続的な確保のための改善に向け、前向きな議論を行う姿勢を示す必要がある。

【意見】他モードに転換する場合も、鉄道会社として地域にコミットして、運行を継続するべきではないか。

○ローカル鉄道の担う地域モビリティに関する沿線地域の役割

- ・交通政策基本法において、地方公共団体は、基本理念にのっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し実施する責務を有すること、及び基本理念に関する住民その他の者の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めることが規定されている。
- ・鉄道のあり方に関する問題を「自分ごと」として捉えて鉄道事業者と危機認識を共有し、協働しながら利用者にとって利便性・持続性の高い地域公共交通を再構築していく取組を行うこと。
- ・後ろ向きの問題に取り組むという姿勢ではなく、先手を打って新しいことに取り組む（創造）という姿勢や、将来世代の負担者にとって納得がいくよう、ノスタルジーではなくコスト意識をもって地域モビリティのあり方を検討する必要がある。

【意見】利用促進はイベントなど一過性のもものでは効果が薄く、ライフスタイルや都市構造を変えるなど恒常的に利用者を確保するための方策を検討する必要があるのではないか。

3. 鉄道特性の考え方

○鉄道特性の考え方

- ・大量輸送が可能（バスに比べて大きい、必要となる運転手が少ない）、定時性・速達性に優れている、輸送量が大きい場合は環境負荷が低いことなどが挙げられる。
- ・路線が固定されているため外国人観光客など域外の来訪者にも分かりやすい。車内空間に余裕があって動きやすく快適であるため、観光面でも快適な旅を提供できる。
- ・災害時における道路交通に対する交通・物流ネットワークのリダンダンシー機能がある。

【意見】国鉄再建特措法に基づきバス転換不适当路線とされた路線（ピーク時の旅客が一定以上である路線、代替輸送道路が未整備である路線、代替輸送道路の交通が毎年冬季積雪等のため確保されない可能性がある路線）については状況が変わっていなければ引き続き鉄道が必要といえるのではないか。

【意見】通学定期割引のように教育に関する効果が生じる、公共交通で町へ出ると滞留するなど、鉄道事業者の負担で国や地方が得る外部効果もあるのではないか。

【意見】一定の輸送密度以下は一律に鉄道特性がない、という見方は適当ではなく、個々の地域の輸送実態を踏まえ、丁寧に見て行く必要があるのではないか。

【意見】鉄道＝全国ネットワークの一部、との考え方もあるが、その輸送の実態について、地域外・地域内の利用者の規模をそれぞれ丁寧に見て行く必要があるのではないか。

- ・大量輸送機関としての鉄道特性を有するか否かと、鉄道があることが社会的な意義を持つかどうかは区別して考えるべきではないか。
- ・「鉄道の特性」は何で測るのか。

○鉄道の維持が求められるのはどういう場合か

- ・鉄道事業者と地域との協議の場において、詳細な検討の結果、鉄道特性があり、鉄道の維持・存続を図るべき、と判断された場合。

【意見】協議では、マルチモードで考えることが重要。鉄道として活かせる路線は集中的に投資し、そうでないところは違うやり方を考えるようにすべきではないか。存続を図る場合、利用促進に加えて、鉄道としての利便性・持続性を向上させるための取組を実施。競争状態にある以上、交通手段としての魅力を高めないと利用者に選ばれないのではないか。

- ・協議の場において、鉄道特性が発揮しにくいと判断された場合は、より利便性・持続性に優れた新たな輸送手段の導入に向けた取組を実施。

○鉄道の維持が必要な場合の費用負担のあり方、鉄道事業者による内部補助の位置づけ

- ・ローカル鉄道に対する内部補助をどこまで求めるのか。

【意見】新幹線等の収益路線を引き継ぎ、内部留保を多く積み上げてきたJR各社においては、コロナ禍の一時的な減収減益を鉄道路線の廃止・縮小の理由とせず、地域にとって不可欠な交通サービスの維持と利便性向上を図るべきではないか。

【意見】新幹線等の黒字路線の運賃を値上げすることによって得た収益を赤字路線に配分するなど、全体ネットワーク維持の方向で資源配分を考えるべきではないか。

【意見】内部補助は効率を達成しないことが理論的には明らかであり、際限のない内部補助を民間事業者に求めることは、国鉄改革（分割民営化）の趣旨（地方の要望に任せて非効率な路線を作りすぎたことで借金が膨らんだことを反省し、同じことを繰り返さないよう分割民営化し民間企業としての経営努力を促した。）に反することに留意が必要。

【意見】国鉄改革時の路線を内部補助により維持する、というのは、あくまで当時の状況を前提にした想定。それから35年もの月日が経過し、人口減少、少子高齢化、道路整備の進展、マイカーへの転移、都市構造の変化、ライフスタイルの変容等、鉄道を取り巻く環境が大きく変化したにも関わらず、何が何でも内部補助により維持すべき、というのは厳しすぎるのではないか。

【意見】内部補助については、経営判断としての内部補助（幹線へのフィーダー効果、事業関連性等）と、国の要請（大臣指針等）を踏まえた内部補助の2つの考え方があるのではないか。

【意見】大量輸送機関としての鉄道特性があるローカル鉄道については、国鉄再建特措法の時の考え方もそうであったように、引き続き、内部補助により事業者が（少なくともJRについては）維持に努めるべきではないのか。

- ・仮に、コロナ後に黒字転換し、あるいは、運賃値上げをして内部補助原資が生まれれば、ローカル鉄道のあり方の見直しは必要なくなるのか。そもそも、ローカル鉄道のあり方の見直しは、鉄道事業者の経営支援の観点から行うものではなく、利用者にとってのあるべき公共交通とは何か、という観点から行われるものではないのか。

○地方公共団体による支援のあり方

- ・如何なる場合に地方公共団体による支援が必要とされるのか。

【意見】内部補助が可能な営利企業であるJRに対して公費により支援を行うことは、住民や議会に対して説明がつかない。

【意見】地方公共団体は、財政状況が厳しい中で様々な分野に対して公費を投入していて、新たに鉄道の維持のために財源を割くことができない。

【意見】鉄道を始めとする公共交通は都市機能を支え、教育や福祉、さらには観光振興などの観点でも社会的便益が大いため、鉄道事業者に負担を押し付けず、受益の観点から一定の支援を行うべきではないか。

【意見】上下分離等の支援を行う際には、単純に赤字だからその一部を負担するというだけではなく、なぜ支援が必要なのか、住民、利用者にとって、どのようなメリットがあるのか、丁寧に説明して理解を得るべきではないか。

4. 鉄道事業者と沿線地域の間で建設的な協議を進めるための課題と対応方策（入口論）

○地域公共交通活性化法の既存スキームの有効性と改善点

- ・地域公共交通活性化法の枠組みは引き続き有用。ただし、サービス提供範囲の広域性、事業者との情報の非対称性などから、鉄道輸送の維持・改善という観点から議論されているものが少ないなど、うまく機能しないケースもあり、改善が必要。

【意見】鉄道再生事業はこれまで事例がないが、そもそも廃止届出が出されてからではなく、その前に鉄道の危機的状況に対応して改善する仕組みの創設を行うべき。

【意見】地域旅客運送サービス継続事業は、鉄道にも使えることが全国で認識されていないのではないか。

○協議が行われにくい鉄道特有の事情、鉄道事業者と沿線地域の協議が行われにくい理由

- ・鉄道は、多くの基礎自治体をまたがって存在していることが多く、自治体同士の連携が難しい。
- ・鉄道は、民間の輸送ビジネスであると同時に、地域においては古くから存在している基幹的インフラでもあり、所与のものとして捉えがち。
- ・特にJRについては、過去は国鉄として存在しており、国鉄改革を経て存在しているという歴史的経緯があり、地域が主体的に取り組む対象ではないとの認識が定着している。これまで、三セクや地方民鉄、バス等と異なり、財政支援を行う対象ではなかったという経緯もある。
- ・事業者からの情報開示がなければ、地域にとっては利用状況や赤字の程度などが分かりにくく、危機認識を持ちにくい。

○円滑な協議の実現に向けた国の関与の必要性

- ・地域公共交通活性化法の理念と異なり、国が主導して進める必要性はあるか。

【意見】事業者と自治体の考え方にギャップがあり両者のコミュニケーションが取れていない線区については、国がより積極的に関与することで、関係者の意見調整を進めていくべきではないか。

○協議の進め方

- ・協議会については、鉄道事業者、沿線地域いずれかが、理由を付して開催を要請できることとすべきではないか。
- ・そのうえで、客観的な事実関係やデータに基づき、関係者が同じ土俵で議論を行えるようにし、費用負担まで含めて比べるといったようにコスト意識も含めた議論をすべきではないか。
- ・国は、事業者、沿線自治体の双方に対し、中立的な立場から、必要な資料、データの提出を求めるようにするべきではないか。また、場合によっては、有識者の意見も聴きつつ、その評価もすべきではないか。
- ・当該協議は、残すか廃止するかという二者択一ではなく、今後の利便性・持続性の向上方策を探るための前向きな協議とする必要（「対策協議会」ではなく、「刷新協議会」的に）。
- ・鉄道特性があるか否かについては、コンセンサスを作りながら評価をしていく必要がある。
- ・協議でまとまった内容については、関係者がその結果を尊重し、地域公共交通活性化法の枠組みの活用を含め、それぞれ必要な取組をすることを担保する必要がある。
- ・必要があれば、実証事業とその評価・検証を行い、関係者の納得感を形成するプロセスを踏むことも有用ではないか。
- ・以上のような取組は、時間をかけていられないため、ある程度年限を区切って、集中的に行うべきではないか。

5. 地域モビリティの利便性・持続性を向上するための課題と対応方策（出口論）

○地方公共団体による支援の一層の推進

- ・鉄道によるクロスセクター効果が認められる場合等には、鉄道事業再構築事業による上下分離等を含めて、受益の観点から、沿線地域が適切な関与のレベルで支援を行うよう促していくべきではないか。また、JRのローカル線についても、地域鉄道と同様に捉えることはできないか。
※具体的方策の例：欠損補助、上下分離、土地等の譲渡、固定資産税の減免、まちづくりとの連携、設備投資補助、駅の有効活用（合築等）
- ・特に、上下分離により鉄道事業者と沿線地域が明確な取り決めに基づきリスク分担をすることは有効な方策であるが、地域公共交通活性化法上の鉄道事業再構築事業は、継続が困難となる（おそれがある）旅客鉄道事業の経営改善、輸送維持を図るものとなっている。鉄道の利便性・持続性を向上させるために前向きに実施するような上下分離も対象とするべきではないか。

○ローカル鉄道の利便性・持続性の向上に向けた鉄道運送の高度化とその支援の必要性

- ・鉄道特性があると評価された線区について、その利便性と持続性を回復させるため、鉄道輸送サービスの質の向上を図る場合（※）には、何らかの支援が必要ではないか。
⇒地方公共団体の支援によって事業の負担を軽減することで、こうした前向きな投資を実現。
※1 鉄道の競争力回復のための前向きな取組（優等列車・直通列車の復活、増便、新駅の設置や既存駅の移設、サイクルトレインや観光列車を含めた地域外からの旅行者向けの列車の運行、他の交通モードとの連携（共同運行・接続の改善）など）
※2 省力化・省人化を進めつつ、同時に利用者利便の維持・改善が図られる、最新技術を活用した「スマート化」のための取組（架線レス化+蓄電池車両の導入、自動運転システムやワンマン化の導入、無線式列車制御システム、駅のスマート管理（多機能化を含む）、QRなどの新たなチケットシステムの導入、一部又は全部区間の他モードによる代行など）

○ローカル鉄道の利便性・持続性の向上に向けた運賃制度の見直しの必要性

- ・鉄道運賃は総括原価方式に基づく上限認可制度であり、上限を超える運賃設定はできないが、沿線地域の同意を得た場合については、上限認可の枠を越えて、柔軟な運賃設定（※）を可能とできないか。
※柔軟な運賃設定の例：受益者負担の観点に基づく運賃引き上げ、他モードとの連携強化（共通運賃等）、需要喚起（観光列車・観光客料金の導入）

論点整理

○BRT導入の課題、制度的・財政的枠組みの設置の必要性

- ・ 鉄道事業法と道路運送法の根拠法の違いを乗り越えるための制度的対応は必要ないか。
- ・ 運行の継続について、鉄道路線存続の負担が軽減される鉄道事業者が責任を持つことができないか。
- ・ 利便性・持続性を高める方策（※）を講じる場合には、沿線地域も、受益の範囲で一定の負担をすることは考えられないか。
※具体的方策の例：駅（停留所）の移設・新設、運行本数の増加、高性能・省エネ車両の導入、新料金収受システムの導入
- ・ デジタル技術も活用して鉄道と同等又はそれ以上の利便性を確保したBRTの導入を1つの選択肢として、制度面・財政面など多様な観点からの支援ができないか。
※導入イメージ：鉄道事業者が運行（又は運行費用を負担）、鉄道と同等の運賃水準・鉄道との通し運賃、鉄道と同等以上の便数・利便性の向上、鉄道時刻表への掲載

○その他の取組

- ・ 上下分離のほか、一部路線の経営分離（水平分離）、観光鉄道化、貨物専用鉄道化についても検討すべきではないか。
- ・ 地域公共交通活性化法の「地域旅客運送サービス継続事業」については、鉄道事業も対象となっていることから、この枠組みを活用して、自治体を中心となって、既存の事業者ではない他の事業者による運営の可能性を探ることも検討すべきではないか。

○全体を通じた国の支援のあり方

- ・ JR線区を含め、極めて厳しい状況にある線区について、鉄道事業者と沿線地域の合意に基づき、必要な構造改善策を講じる場合、国として何らかの支援を検討できないか。
- ・ 鉄道事業者と沿線地域の双方にインセンティブを持たせて早期に対策を進めるため、こうした支援は短期集中的に行うべきでは無いか。