

A Study on the Importance and the Problems of PPP method for Sakai Tramline*

塚本直幸**

By Naoyuki TSUKAMOTO**

1. はじめに

大阪府堺市では、南海本線堺駅と南海高野線堺東駅1.7kmをつなぐ東西鉄軌道（LRT）整備の計画が進行中である。この東西鉄軌道の計画路線に対して、既存路線の阪堺電気軌道阪堺線が大小路交差点でクロスしている（図-1）。阪堺線は、大阪市恵美須町と堺市浜寺駅前をつなぐ14.1kmの路面電車で、うち7.9kmが堺市内区間である。



図-1 東西鉄軌道・阪堺線位置図¹⁾

東西鉄軌道は、軌道や車両等を堺市が整備し、運営は民間に委ねる「公設民営」の事業スキームで計画され、経営予定者の公募の結果、平成19年6月に南海・阪堺グループ（以下、同グループ）が経営予定者として特定された²⁾。この公募の中で、東西鉄軌道と既存路線である阪堺線堺市内区間を、同グループが一体的に経営することを提案している。その後、同グループより、既存路線についても公有化についての提案があり³⁾、堺市側もこれを実施していく方針となった。

事業スキームとしての「公有民営」（上下分離）は、軌道や車両を堺市が整備し、運営を南海・阪堺グループが行うというものである。

*キーワード 公共交通計画・LRT・公有民営・上下分離

**正員 博士（工学） 大阪産業大学 人間環境学部生活環境学科（大阪府大東市中垣内3-1-1 Tel:072-875-3001） E-Mail:naoyuki@due.osaka-sandai.ac.jp

従来、鉄道には上下分離方式があったが、軌道としてはまだ実例はない。富山市と富山地方鉄道が公有民営の認可を初めて受けており⁴⁾、堺市でもそれが踏襲されることとなった。これが成功すれば、採算性と公共交通サービス確保の間で課題を抱えた全国の路面電車経営（事業）に大きなインパクトがあるものと考えられる。

本研究では、堺市を事例として「公」と「民」との間での役割分担、費用分担に関する事項に焦点を当てて考察し、都市交通再生・活性化の面から、既存軌道を「公有民営」化していくことの意義と課題について論ずる。

2. 既存路線（阪堺線堺市内区間）の現状

(1) 阪堺線の利用状況、経営状況

阪堺線は、堺市旧市街地を南北に通過する主要な通りである大道筋（旧紀州街道）を通過する軌道で、沿線には多くの公的施設、企業、商店街、観光資源が存在するが、近年、商店街の集客減少、公的施設や企業の郊外移転などに伴い、阪堺線の利用客も減少の一途をたどっている。昭和40年には、年間約2000万人の乗降客があったが、平成16年度には約300万人にまで減少している⁵⁾。

経営状況も厳しく、平成16年度決算の営業損益で1億17百万円の赤字となっている（表-1）。

表-1 阪堺電気軌道（株）の経営状況

（単位：百万円）

	H14年度	H15年度	H16年度
軌道業営業収益	1,519	1,457	1,391
軌道業営業費用	1,566	1,475	1,437
軌道業営業損益	▲47	▲17	▲45
当期損益	31	44	31
繰越欠損金	▲657	▲613	▲222
堺市内営業損益	▲169	▲113	▲117

出典：文献5)

(2) 堺市の支援状況

このような経営状況下で、阪堺電気軌道から平成15年3月に堺市に対して阪堺線堺市内区間の廃線について申し出があったが、重要な公共交通機関として存続させることが必要であり、そのために鉄道軌道近代化設備整備費補助、堺市路面電車再生対策補助金として、年間約5,000～6,000万円程度の支援がなされることになった(表-2)。

表-2 阪堺電気軌道(株)への施設整備補助
単位:百万円

	鉄軌道近代化設備整備補助	堺市路面電車再生対策補助金
H16年度	42	20
H17年度	54	20
H18年度	28	20
H19年度	33	20

出典:堺市担当者ヒアリング結果

(3) 阪堺線存続の必要性

需要の長期低落傾向と赤字経営が続いてはいるが、一日平均約1万人弱の利用客があり、また沿線の住吉大社への初詣、堺まつりなどの催事時や沿線観光施設巡りの人々にとって必要不可欠な足である事には変わりはない。阪堺線存続についてはいくつかの団体が活動しており、また市民からの存続要望署名も多数集まっている。

こうした中で、東西鉄軌道の開通と阪堺線との相互乗り入れにより、一挙に阪堺線の存続の必要性が増大したといえる。車両のLRV化等により、東西鉄軌道と一体的なLRTネットワークを形成することができれば、9.6kmのLRT路線ができることとなり、LRTを基軸とした堺市内公共交通ネットワーク整備の重要な路線となる。

3. 公有民営化のための条件

ここで、既存路面電車の公有民営化(上下分離)のための条件について述べる。従来の軌道法では、上下分離のための仕組みがなかったが、平成19年10月に施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(以下、地域公共交通活性化再生法)によりそれが可能となった。具体的には、同法第8条「軌道運送高度化事業」の適用により、「軌道運送事業者」と「軌道整備事業者」を分離する事ができ、LRTの運行を行う事業者は軌道運送事業者の特許を取得、LRTの施設を整備、保有する地方公共団体は軌道整備事業者の

特許を取得するという仕組みである。また、財政的にも、国が地方公共団体等の施設整備主体に対して建設費等が補助される。

ここで、課題となるのは、何を「上」とみなし、何を「下」とみなすのかという点である。一般的には、軌道運営事業者(上)は、軌道を運行するためのコストを支払いつつ運賃収入で経営すること、軌道整備事業者(下)は、線路、電気設備、信号施設などの施設の建設、車両の購入と保有と施設維持のためのコストを支払うこと、また「上」は「下」から施設、車両の貸し付けを受けて線路使用料や車両使用料の支払うなどのことが考えられる。しかし、地域公共交通活性化・再生法では、詳細に明記されている訳ではなく実際的には「上」と「下」との協議で決まってくるものと考えられる。

4. 堺市における公有民営化の内容と意義

(1) 公有民営化の前提

堺市でも、堺市と経営予定者との間で分担関係の協議が続けられている。ここでは、筆者が市役所担当者ヒアリングした結果に基づいて、協議内容の概要について述べる。なお、協議中であるために本論文では詳細に公開できないものもある。また、ヒアリング内容に誤解がある可能性もあるが、責はすべて筆者にある。

まず協議の前提条件を整理する。

① 阪堺線は専用軌道区間を有しており、軌道用地を資産として持っている。阪堺線堺市内区間が公有化された場合、この用地の扱いをどうするか決定する必要がある。すなわち、阪堺から堺市に譲渡するのか、貸与するのか、貸与の場合固定資産税の扱いはどうするのかなど。

② 東西鉄軌道(LRT)と阪堺線との相互乗り入れが決定しているが、既存の阪堺線路線に超低床車両が乗り入れるためには線路の補修が必要である。

③ 公有民営の前提として、阪堺線既存車両のLRV化が必要であり、現在の我孫子道車庫を使用することになるので、車庫用地や新設施設の使用・負担割合を決める必要がある。

④ 表-1と表-2の経営状況と堺市からの支援額をまとめれば、従来は阪堺線堺市内区間の赤字の半額に相当する金額を堺市が支援していたことになる。

(2) 分担項目

以上の前提条件の下で、協議が進められているが、分担協議の対象となる項目は大別すると、資産としての用地、線路、車庫設備、電気設備、車両等の施設や設備、工事に伴う費用、維持・保守・点検などの費用、開業準備のための費用、運営のための費用およびリスクとなる。これらを整理して表-3に示す。

公有民営の理念に基づいて、運営会社の安定的経営上必要と考えられる費用を地方公共団体は負担する必要があるが、過度の負担は財政を圧迫し社会的コンセンサスを得られない可能性がある。また、運営会社の経営インセンティブを奪わないような負担でなければならない。

具体的には、表-3に示したような各種コストを算定し、公有民営の理念と実際上の経営面からの必要性に基づいて協議がなされている。

5. 結論と今後の課題

地域公共交通活性化再生法に基づく公有民営の趣旨から、採算性と公共交通サービス確保の間で課題を抱えた全国の軌道事業者が安定的に経営でき、なおかつ財政的に困難な状況にある地方公共団体に過度の負担を強いる事なく社会的コンセンサスの得られる分担関係でなければならないことは明らかである。しかし、実際的には、

どのような分担関係が適切かについては決まったものがあるわけではなく、具体的な数値を積み上げて試行錯誤的に行われている。

軌道運営事業者が安定的な経営を行える負担額と、地方公共団体が過度の財政負担をしないということの線引きは、各種の条件によって異なるものと思われる。以下、その項目を列挙する。

- ① 軌道運営事業者の財政的体力
- ② 地方公共団体の財政的体力
- ③ 整備されるLRT路線の需要量と採算性
- ④ LRT整備が地方公共交通整備に果たす役割
- ⑤ LRT整備が都市再生、都市活性化に果たす役割

今後、これら項目について様々なケース毎の基準作りが必要になるものと思われる。

参考文献

- 1) 堺市鉄軌道鉄軌道推進室作成、2007
- 2) 堺市鉄軌道推進室：「経営予定者の決定」、http://www.city.sakai.osaka.jp/city/info/_tetuki/kettei.html、2007
- 3) 朝日新聞：平成20年1月23日付夕刊
- 4) 日本経済新聞：平成20年2月9日付朝刊
- 5) 堺市鉄軌道推進室：「阪堺線を中心とした堺市域公共交通活性化関連調査」、2006

表-3 分担関係検討項目

分類	項目	分類	項目
用地	軌道用地	保存・保守・点検	線路
	車庫用地		車両
施設・設備	軌道施設	準備	電気設備
	車庫施設		保安設備
	電停施設		計画作成
	電気施設		各種資料作成
	保安施設	組織	
	既存車両	運転士育成	
	新規車両	運営	運転
	車両付属施設 (ICカード)		運輸
工事	軌道整備工事	リスク	輸送管理
	バス代替輸送費		各種経費
	電停整備工事		調査・準備時
	電気工事		整備時
	保安移設工事		運営時