鉄道を中心とする地域公共交通の充実に向けた運営形態の決定要因

荒木　一修 [1]

[1] 学生非会員　大阪大学大学院　工学研究科環境エネルギー工学専攻（〒567-0871 大阪府吹田市山田丘 2-1）
E-mail: u959410b@ecs.osaka-u.ac.jp (Corresponding Author)

鉄道事業者が撤退を表明した場合，国や自治体，住民を含めた協議が行われ，運営形態が決定される．地域鉄道の存廃協議を扱った研究は，単一事例について主観的に論じているものや関係主体・路線特性に着目しているものがある．それに対し，本研究は近江鉄道線を対象とし，政治的観点から存廃協議を整理する．具体的には，地域鉄道を含む地域公共交通の運営形態の協議過程を，現状の運営形態のままではいけないことを人々が認知する「問題の認識の流れ」，新たな運営形態の決定に向けた世の中の動きが起こる「政治の形成の流れ」，運営形態の選択肢が示される「政策提案の流れ」の３つの流れに分類する．そして，関係主体がどんな利害調整を経て運営形態が決定されたのか，また，どの要因が運営形態の決定に影響を及ぼしたのか，その構造を明らかにする．（349 字）

Key Words: *local railway, abolition problem, "Agendas, alternatives, and public policies"*

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

近年，少子高齢化やモータリゼーションの進展等に伴い，地域鉄道を取り巻く環境は極めて厳しい状況が続いている．地域鉄道とは、一般に、新幹線、在来幹線、都市鉄道に該当する路線以外の鉄軌道路線のことをいい、その運営主体は中小民鉄並びに JR、一部の大手民鉄、中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線や整備新幹線の並行在来線などを引き継いだ第三セクターである[注 1)]。新型コロナウイルスによる影響を受けた 2021 年度は，地域鉄道を運営する事業者全９５社中９１社とほぼすべての事業者が赤字となっている．

住民の日常生活や社会活動の基盤として重要である地域公共交通の中でも，鉄道は大量輸送性，定時制，速達性を兼ね備えている[注 2)]．また，地域の幹線として機能している場合，二次交通を含めた地域の公共交通全体の在り方を左右するものであり，公共政策的な意義は大きい[注 3)]．そのため，鉄道事業者の独立採算を前提とする従来の考えが見直されており，地方自治体を中心として公共交通を維持する仕組みが整えられてきた．

鉄道事業者が撤退の意思を表明した場合、国や沿線自治体、そして鉄道の利用者である住民を含めた協議が行われた結果、運営形態が決定される．鉄道を含む都市・交通政策の決定は，土地特性や財政，政治的事情などの要因が複雑に絡み合った結果とみなされることが多い．特に t の自治体を沿線にもつ鉄道の場合は，自治体の中でも県・市町村と複数の主体が関わるため，合意形成が困難であると考えられる．

そこで本研究は，近江鉄道線を対象事例として，存廃協議を政治的観点から整理し，運営形態の決定要因を明らかにする．そして，運営形態の決定要因を実現させるための知見を得ることを目的とする．

(2) 既存研究の整理と本研究の位置付け

地域鉄道の存廃協議を扱った研究として，清水ら [1)]は単一事例について協議に参加した著者の視点から主観的に論じており，存廃協議おける関係主体の役割や主体間の連携のされ方を明らかにしている．森田ら [2)]は二事例について，関係主体間の関わりと路線特性の点で比較し，存廃決定要因に至る要因を把握している．また，板谷 [3)]は複数の廃止事例を対象に統計的数値と関係主体の動きを整理することで類型化を行っている．しかし，鉄道の存続事例を対象にしつつ，政治的観点から考察した研究は見られない．

本研究は，鉄道の存続事例を対象にすること，存廃協議のプロセスが理路整然としたものではなく政治的要素も含めて複雑に絡んでいる点に着目している．

(3) 研究の構成と方法

2 章では，地域鉄道の現状について，運営形態や近年の存廃状況，統計情報等を用いて整理する．また、現状を踏まえて多くの存続事例の中から代表することのできる対象事例を選定する．

3 章では，対象事例において公開されている法定・任意協議会議事録や各市町議会議事録及び新聞記事等により情報を収集し，政策の形成過程を記述した理論である「政策の窓」モデルを用いて，存廃協議を整理する．そして，それらの流れが相互に与える影響や合流することで協議が進展することを示す．

4 章では，3 章で示した協議の進展による政策決定・実行に着目し，合意形成に至った経緯を明らかにする．また，合意形成に至った経緯を明らかにできなかったものに対して，仮説とそれを検証するための課題を示す．

2. 存廃協議の実態と対象事例の選定

(1) 地域鉄道の現状の整理

需要統制規制の撤廃(2000 年)により事業者の意思で鉄道路線の廃止を行えるようになってから，2023 年 4 月 1 日までに全国で 46 路線・1193.6km の鉄軌道が廃止されている[注 1)]．一方，同期間において 14 事例 18 路線・446.0km の鉄軌道が，路線廃止の意向が事業者から公にされた後，存廃協議が行われ，存続が実現している．一度は，協議の末に存続が実現したが，その後廃線となった鹿島鉄道鹿島鉄道線は存続事例に含めていない．また，弘南鉄道大鰐線は，2013 年 6 月 27 日に事業者から路線廃止の意向が表明されたが，同年 7 月 22 日に事業者から同路線の存続が表明されたため，存続事例に含めていない．

(2) 運営形態から見た存続事例の類型化

14 の存続事例を存廃協議前後の設備所有者・運行事業者の種別により類型化する．設備所有者・運行事業者の種別を**表-1** に示す．存廃協議前に第三セクターにより設備所有・運行が行われていたのは，秋田内陸縦貫鉄道秋田内陸線のみであり，他 17 路線は民間により，設備所有・運行が行われていた．この 17 路線は存廃協議後の運営形態により，大きく 4 類型にわけることができる．設備保有者・運行事業者が民間の 11 路線（類型①），設備保有者・運行事業者が第三セクターの 2 路線（類型②），設備保有者が公共団体，運行事業者が民間の 3 路線（類型③），設備保有者が公共団体，運行事業者が第三セクターの 1 路線（類型④）である．運営形態のみで考えた場合，類型①に比べて類型②，③，④の方が，行政の関わりが大きくなっている

表-1 設備保有者・運行事業者の種別

事業者種別	概要	行政の関わり
民間	民間企業の資本による．旧国鉄を母体とする JR も含まれる．	小
第三セクター	国や地方公共団体と民間企業が共同出資して設立された事業体．	中
公共団体	国や県，沿線自治体の資本による．これらの団体が出資している一般社団法人も含まれる．	大

(3) 対象事例の選定

本研究では，運営形態の変化から行政の関わりが強くなったと判断できる類型②，③，④の 6 路線のうち，存廃協議が行われた会議等の議事録，鉄道以外の代替交通手段を含めた財務的資料が確認できる路線を対象とする．対象は，近江鉄道全線である．

3. 運営形態の協議過程の評価

(1) 「政策の窓」モデルの概要

対象事例は，地域公共交通の運営形態の決定に際し，様々な要因やタイミングが重なって，結果的に鉄道の存続が実現したと言えるが，この協議過程を評価するために，キングダンによる「政策の窓」モデルを用いる．

「政策の窓」モデル（“Agendas, Alternatives, and Public Policies”）は，政策の設定過程，決定権をもつものによる政策の選択，政策の決定・実行という一連の流れを３つに分類したものである．この３つの流れは，地域公共交通の協議過程において，地域鉄道を含む地域公共交通の運営形態の協議過程を，現状の運営形態のままではいけないことを人々が認知する「問題の認識の流れ」，新たな運営形態の決定に向けた世論・政治の動きが起こる「政治の形成の流れ」，運営形態の選択肢が示される「政策提案の流れ」と捉えている．

(2) 近江鉄道全線の存廃協議過程の整理

a) 3 つの流れ

近江鉄道全線の存廃協議過程を「政策の窓」モデルによって整理し，**表-2** に示す．

「問題の認識の流れ」では，運行事業者である近江鉄道が永続的な路線の運行は継続不能であると表明し，存廃問題が発生した．その後は，運営形態別での収支の試算が行われ、鉄道の存続だけではない様々な可能性が示された．2020 年 3 月には，クロスセクター効果の調査が報告され，路線廃止によって発生する行政負担が目に見える形となって関係主体間に共有された．全線存続合意後も路線の実態を把握するために，実証が行われ，沿線に魅力があること，潜在利用者が多いことが明らかになった．

「政治の形成の流れ」では，近江鉄道の意向を受けて

表-2　近江鉄道全線の存廃協議過程

時期＼流れ	A 問題の認識の流れ	B 政治の形成の流れ	C 政策提案の流れ	**C 政策決定・実行**
凡例	(自)県・市・町、(近)近江鉄道、(任)任意協議会、(法)法定協議会			
16.6	(近)永続的な鉄道事業は継続不能	(近)県へ鉄道事業の経営状況説明と協議を申し入れ		
17.1		(自)近江鉄道との勉強会開始		
18.7		(自)副首長級検討会議にて協議開始	(自)法定協議会設置を目指して検討を進めることを合意	
18.12		(自)任意協議会にて協議開始		
19.2			(自)バス転換も含めて運営形態検討	
19.3	(任)運営形態別の収支試算報告			
19.8			(任)法定協議会設立に全会一致合意	
19.11		(自)法定協議会にて協議開始		
20.3	(法)クロスセクター効果の調査報告	(法)沿線住民アンケート調査結果 (法)沿線市町の各関係部署へのアンケート調査結果		**(法)全線存続で合意**
20.4			(自・近)運営形態を3つの案から検討	
20.7	(法)沿線フィールドワーク開催			
20.9	500円1日乗り放題で利用者1.9倍増			
20.12				**(自)公有民営方式での存続に合意**
21.3				**(自)費用負担割合に合意**

水面下で協議が開始され，勉強会，副首長級による会議などで調整が進められていった．そして，任意協議会・法定協議会が立ち上げられ，地域公共交通のあり方を考えるために多くの関係者が協議に参加していった．

「政策提案の流れ」では，2019 年 2 月に，バス転換も含めて運営形態を検討している．鉄道を何としてでも残すことが目的ではなく，地域にとって最善の公共交通の形が話し合われており，様々な運営形態が提案されている．全線存続決定後の 2020 年 4 月には，3 つの存続形態が提案された．自治体が鉄道事業者の運行経費を支援する「運行経費補てん」．自治体が鉄道施設を保有しているとみなし，自治体が鉄道事業者の設備投資等に係る経費を支援する「みなし上下分離」．自治体が鉄道施設を保有し，鉄道事業者が運行に専念する「公有民営方式」である．

b)　流れの合流による政策決定・実行

3 つの流れの合流による政策決定・実行が確認できたのは，①法定協議会による全線での存続合意，②県・沿線市町村による運営形態の決定，③県・沿線市町による自治体間での費用負担の合意である．これらの政策決定・実行は問題が認識され、その問題について話し合う場が形成され，そして適切な政策提案がなされたことから実現したと考えられる．

また，この 3 つの政策決定・実行は，そのどれもが何らかの財政負担を関係主体が負っていることが共通している．

4.　合意形成に至った要因

(1)　県・沿線市町村による費用負担割合

3 つの政策決定・実行の中で，最後に合意に至った費用負担割合の内訳は県：沿線市町＝１：１となっている．さらに沿線市町村間の負担割合を**表-3** に示す．これらの自治体の費用負担の対象は，鉄道事業者の設備投資費および修繕費等となっている．沿線市町村間の負担割合は，駅数，営業キロ，住民定期利用者数の 3 つの指標がそれぞれ 50%，20%，30%という按分割合により定められている．

表-3　沿線市町村間の負担割合

	東近江市	彦根市	甲賀市	近江八幡市	日野町	愛荘町	豊郷町	甲良町	多賀町	米原市	計
負担割合	41.33%	17.81%	11.71%	7.63%	6.05%	4.29%	3.13%	2.95%	2.62%	2.48%	100.00%

表-4　関係主体間のやり取りに着目した**合意形成の経緯**

時期＼流れ	**C 政策決定・実行**	県	市町	有識者
凡例	(任)任意協議会、(法)法定協議会		(東)東近江市，(米)米原市	
16.6				
17.1				
18.7			(東)存続を前提として協議したい	
18.12				
19.2				
19.3			(東)公有民営方式での存続が前提となっていることに疑問	あくまで提案だが，自治体負担低減するなら公有民営方式
19.8				
19.11				
20.3	**(法)全線存続で合意**			
20.4			利用者数を按分指標にするとハブ駅をもつ市町の負担割合が実態より大きくなる	
20.7			(米)営業キロでは過去の整備負担をした市町の負担割合が実態より大きくなる	
20.9				
20.12	**(自)公有民営方式での存続に合意**	営業キロの按分割合を下げた住民定期利用者数を按分指標とした	(米)過去の沿線整備負担が考慮されていない →	割合は不確実性を考慮しつつ決めないと議論が固まらない
21.3	**(自)費用負担割合に合意**	県市町の財政負担6.4億円の内訳を説明 →	(米)財政負担の中に大規模な再投資は含まれないと理解	

次に，費用負担割合の合意形成の経緯を**表-4** に示す．関係主体は，滋賀県，近江鉄道沿線の 5 市 5 町，そして大学教授やコンサルタントからなる有識者である．2021 年 3 月に合意に至っているが，協議は鉄道としての存続合意より前から行われている．各々の沿線市町が設備投資等を行ってきた経緯があり，それぞれに主張がある．事務局や有識者が多くの市町が納得できるような折衷案を模索しながら費用負担割合を決定している．負担割合に納得がいかない自治体が出てきたときには，知事率いる滋賀県が仲裁となって協議を円滑に進めていた．

(2)　他の要因を得るための課題

今回は，新聞記事及び公開されている会議録をもとに調査を行ったが，公の会議が開催される前の水面下で行われていた協議・話し合いの詳細を知ることができていない．特に存廃問題の初期の流れを正確に捉えるためには，関係者への聞き取り調査が必要であると考えている．

また，関係主体のマネジメントの取り扱いについて，ある主体がマネジメントを行ったことで議論が進展したと明言することが難しい．また，滋賀県では近江鉄道の存廃協議に端を発し，全国初の交通税導入の協議が進められている．現時点では検討段階である交通税を取り上げるためには，決定・実行には至っていない政策を評価する手法を検討する必要がある．

NOTES

注1)　国土交通省：地域鉄道対策，2023 年 8 月 7 日閲覧，https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000002.html.

注2)　国土交通省：地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言～地域戦略の中でどう活かし，どう刷新するか～(https: //www.mlit.go.jp/tetudo/content/001492230.pdf)，2022.

注3)　国土交通省：アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」に関する提言― 官と民、交通事業者間、他分野との共創によるくらしのための交通の実現へ―(https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/content/001499051.pdf)，2022.

REFERENCES

1)　清水省吾，中川大，金山洋一，本田豊，村尾俊道：地方鉄道再生の合意形成過程において市民組織が果たした役割に関する研究 ―福井県における事例を踏まえて―，土木学会論文集 F5，77 巻 1 号，pp. 101-111，2021.

2)　森田哲夫，杉田浩，長瀧元紀：地方都市における鉄軌道の存廃決定要因に関する考察，土木計画学研究・講演集，2 号，pp. 751-754，2001.

3)　板谷和也：鉄道廃線事例の類型化－関係主体の行動を中心に－，交通学研究，Vol. 54，pp. 105-114，2011.