

S6-3-1 都市鉄道の持続的なサービス向上のためのマネジメント

正 [土] ○岡田 良平、福山 恵夫、古谷 聡、須澤 浩之（独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構）
正 [土] 岩倉 成志（芝浦工業大学）

Aging of society and decrease in productive-age population make to change corporate strategy for a railroad company, and diminishing of transport demand which causes lowering traffic service is not desirable for users.

In this paper, we keep the mission that we have to improve the urban railway services to ensure sustainable growth of city and society. We look at the present states and problems of urban railway services, and advocate the process of urban railway service management which based on collaboration with the users, railroad companies, academic experts, and public sectors.

キーワード：都市鉄道、サービス向上、市民参加、モニタリング、マネジメント

1. はじめに

世界に例を見ない経済発展を遂げた我が国において、都市鉄道事業は、通勤や業務トリップの速達性を格段に高めて大きな社会経済効果を発現させた。また、環境問題の観点からは、エネルギー消費量の格段に少ない交通手段として社会的な外部費用の低減にも大きな役割を果たしてきた。今後とも、我が国の都市が持続的に発展し続けるためには、高齢化社会におけるモビリティ確保や一層高まると考えられる環境への配慮の観点等から、都市鉄道や公共交通のサービス維持、向上は必須であると考えられる。

しかし、今後急激に進む人口減少、特に生産年齢人口の減少により、都市鉄道事業は通勤通学者を主要ターゲットとし、自社線沿線の開発利益を吸収したこれまでのビジネスモデルが成立しにくくなると予想される。

本稿では、このような状況下で都市鉄道サービスの維持、向上をはかるために、我々鉄道関係者（鉄道事業者、行政、学識経験者、専門機関）に何ができるか、という視点で、東京圏を例に都市鉄道の現状と課題を俯瞰、分析する。そして、利用者主体の組織を中心とした、利用者ニーズを都市鉄道サービスに的確に反映させる仕組み（利用者主体の都市鉄道サービスマネジメント）を提案する。

なお、本稿では「利用者」を「鉄道利用が可能な環境にある全ての市民」とし、従来の「鉄道利用者」と区別する。

2. 都市鉄道の現状と課題

2. 1 都市鉄道を取りまく現状

2030年の東京圏一都三県の老年人口（65歳以上）割合は、2000年時点の12.8～15.9%から26.0～30.4%へと大きく増加する。これは、現在最も老年人口割合の高い島根県（24.8%）を上回り、東京圏でも高齢化の急速な進展が予想される。また、都市鉄道の主要な顧客である生産年齢人口は三大都市圏でも既に漸減傾向にあり、大阪圏や名古屋圏は生産年齢人口を上回る速さで都市鉄道の輸送人員が減

少している（図1）。

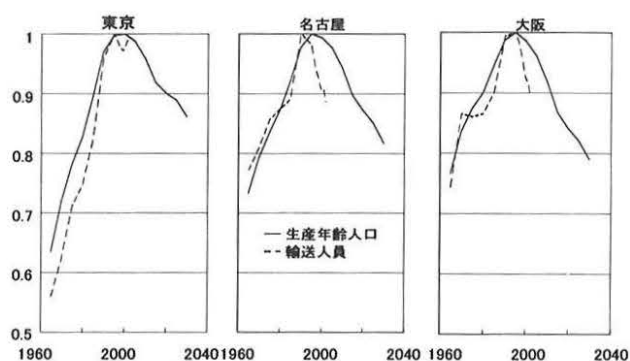


図1 三大都市圏の生産年齢人口と鉄道輸送人員の推移

また、図2に示すように、輸送人員の減少が運行本数の削減など都市鉄道のサービスレベル低下につながる事例が散見される。都市鉄道においても、今後の輸送人員減少が更なるサービスレベル低下につながり、これが鉄道利用者の更なる減少につながる、という負のスパイラルに陥ることも十分に考えられる。

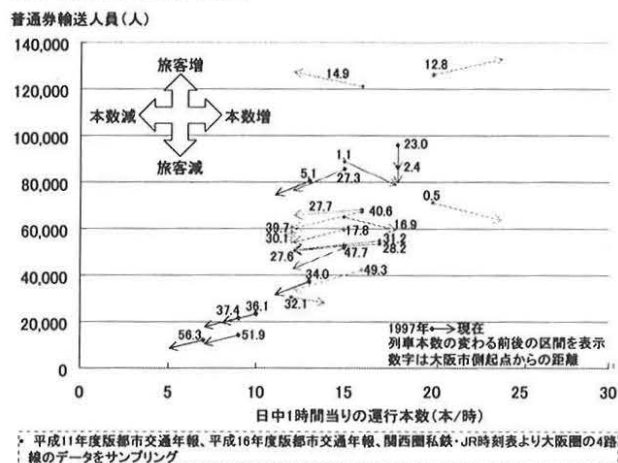


図2 大阪圏都市鉄道のサービスレベル変化事例

2. 2 鉄道事業者の取り組みと課題

我が国の都市鉄道輸送は、営利組織体である民間の鉄道事業者（民鉄事業者）が大きな役割を担ってきた。大都市圏の民鉄事業者の大きな特徴は、運輸事業を中心しつつ、流通業、不動産業など関連事業との多角化またはグループ経営を行っていることである。東京圏の大手民鉄8社の連結売上高に占める運輸事業の割合は14～57%（平成15年度決算）であり、各事業者は運輸業をはじめとする都市生活関連サービス全体を提供して沿線価値を高め、グループ全体の競争力を強化する戦略をとっている。

同時に各事業者は、各関連事業の軸であり安定的なキャッシュフローを生む運輸事業の強化は必須と考えている。近年、東京圏でも鉄道利用者数が頭打ちしている傾向を踏まえ、各事業者は輸送力増強を目的として鉄道利用者をマスで捉える従来の考え方から、個々のニーズに対応することによって他交通機関も含めた競争相手に対し自社線の顧客を確保、獲得する方向にシフトしつつある。例えば、着席サービスの充実（通勤ライナーの運行やグリーン車の導入）、乗車券の共通カード化、女性専用車両の導入など、多様なサービス提供の事例が既に多くの事業者で見られる。また、各事業者はモニター制度や沿線懇談会、Webアンケート等によって鉄道利用者ニーズの積極的な把握に努めている。東急電鉄世田谷線においては、線路内や周辺の「フラワリング」活動や乗車ポイントと地域通貨の交換など、鉄道事業者と鉄道利用者、地元商店街が協働してサービス向上に努める事例もある。

しかし、鉄道利用者ニーズの把握とその反映には二つの課題が存在する。一つは、通常の「お客様の声」やアンケートから発信される鉄道利用者のニーズには偏りが生じやすいことである。鉄道事業者へのヒアリングによれば、鉄道利用者から寄せられる声の大多数は混雑解消や駅設備の改善、利用者マナーの改善等の要望とのことである。より多くの鉄道利用者から、潜在的なものも含めた多様なニーズを引き出すことが、今後の都市鉄道サービスには必要であると考えられる。

もう一つの課題は、単独の鉄道事業者だけでは解決できないニーズへの対応である。これは、異なる鉄道事業者間の乗り換え利便性など「鉄道事業者間の連携」と、鉄道と端末交通との結節点である駅周辺施設に代表される「鉄道と都市の連携」の二種類の連携が挙げられる。これらの連携実現のためには、他鉄道事業者や地方行政団体、地元商店街などとの連携が必要であり、合意形成や費用負担の観点からも、利用者の意向把握は不可欠である。

2. 3 地方都市の公共交通における利用者協働の取り組み

高齢化やモータリゼーションの問題が顕在化している地方都市の公共交通では、主として存廃問題のような都市鉄道にはない危機的状況において、利用者が関係者との協働

によって成果を収めている事例がある。

例えば、富山県高岡市の万葉線では、平成10年の加越能鉄道撤退表明をうけて存廃の是非が議論された。ここでは市民グループが勉強を重ね、「万葉線再生計画案」の作成や出前フォーラムの開催などによって鉄道存続の重要性を訴えたことが、第三セクター方式による鉄道存続に大きく貢献したと思われる。また、路線バスでは、事業者が廃止表明した路線の運営を、行政や沿線企業からの支援を得て利用者が設立したNPOが引き継いだ三重県四日市市のような事例もある。

これらの事例では、最初は関係者や一部の住民が行う単発的なイベントが主な取り組みであったが、ある段階から利用者が主体的、継続的に他の利用者、市民に働きかけるようになり、活動が大きく進展した。利用者と協働する活動では、要した時間と取り組みの達成度は比例するのではなく、利用者自身による情報発信とそれに伴う行政、NPOなどが一体となった取り組みがきっかけとなって、段階的なステップアップが図られるものと思われる。

2. 4 他分野における利用者協働の取り組み

道路分野では、国土交通省が新たに道路行政運営の仕組み（道路行政マネジメント）を導入し、国民の視点に立ったより効果的で透明性の高い道路行政への転換を積極的に図っている。ここでは、アウトカム指標の導入などにより道路利用者に道路行政の成果をわかりやすく示すとともに、利用者満足度を評価項目に加えることで、利用者の評価が道路行政にフィードバックされる仕組みがつくられている。

また、商店街やNPO等が実施団体となって植樹帯美化や歩道清掃など道路施設の計画・管理を行い、国や市町村が活動を支援する「ボランティア・サポートプログラム」を導入し、道路利用者である市民と道路管理者である行政との協働が図られている。このプログラムは河川や海岸の美化も対象となっており、公共施設における利用者と行政との協働制度の広がりを示している。

さらに都市計画や道路の分野では、利用者協働の基盤となる都市や交通についての利用者への啓蒙活動を、小学校の総合学習活用という形で行っている。例えば、東京都日本橋地区では、土木工学専攻の大学生によるまちづくり授業の実施など「日本橋学生工房」の活動が実施されている。また、北海道開発局では、道路交通に関する総合学習用の教材と教師用指導書を作成し、道路交通に対する利用者の理解を深める取り組みが行われている。

3. 利用者主体の都市鉄道サービスマネジメントの提案

3. 1 利用者主体のマネジメントの必要性

鉄道をはじめとする公共交通が利用者ニーズに合うよりよいサービスを提供し、持続的な都市の発展に寄与するためには、都市や交通に意識を払う利用者の存在、行動が必要である。

中長期的な鉄道整備の基本方針等を示す運輸政策審議会答申第19号（平成12年8月）において、今後の鉄道整備における鉄道サービスのモニタリング機能や情報提供機能の重要性が説かれている。この答申では、これらの機能を果たすのは国の役割とされていた。しかし、多様化する利用者ニーズの把握や利用者の視点でのサービス評価を国のみで行うのは限界がある。利用者が、国やその他公的機関等と協働で、都市鉄道サービスを評価、公表し、サービス改善を行う事業に対してサポートを行うようなマネジメントを行うことが望ましいと考える。

なお、ここでのマネジメントとは、各鉄道事業者の経営や提供するサービスに対して、行政等が「管理」するものとは全く異なることに注意が必要である。マネジメントの対象は、鉄道事業者や駅前広場などを整備する自治体、さらには鉄道行政などが提供する都市鉄道サービス全般であり、マネジメントはあくまで利用者の意思に基づいて実施する。ただし、利用者は個々にマネジメントにコミットするのではなく、利用者全体の利益を代表する「利用者連合」のような組織によることで、局地的・短期的な要望ではない活動が可能になると考える。図3に、利用者連合による都市鉄道サービスマネジメントのイメージを示す。

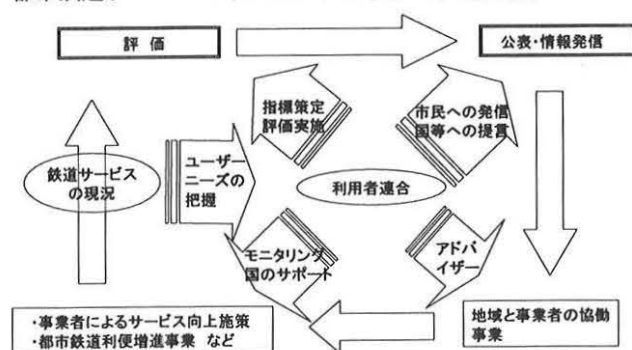


図3 利用者連合による都市鉄道サービスマネジメント

しかし、このマネジメントを行うには、利用者の都市や交通に対する関心や知識の醸成、協働作業に必要なリーダーシップを持つ利用者（市民）の存在が必要となる。そこで、まず利用者が都市鉄道の活動に参加し、それが利用者と事業者の協働活動に発展し、水平展開されるという3段階のアプローチを考える。

3. 2 マイレール意識醸成と協働への基盤づくり（第1段階）

マネジメント実施の第1段階では、鉄道事業者が利用者に積極的に情報提供を行い、イベントやボランティア活動に参加してもらうことによって、利用者に対し、鉄道や地域に関する課題が自分達の問題であるという認識（「マイレール意識」）を徐々に醸成することを目指す。

この段階は、先述の東急世田谷線の取り組みや、横浜市交通局における駅ボランティアの募集など、既に多くの鉄

道事業者で行われている。これらの活動を通じて、利用者と鉄道事業者が普段から良好な関係を構築し、鉄道サービスや沿線地域の問題などを普段から積極的に議論できる「沿線井戸端会議」ともいえるべき協働への基盤を形成することが望ましい。

3. 3 利用者・鉄道事業者による協働事業（第2段階）

マネジメント実施の第二段階では、利用者と鉄道事業者が鉄道や地域に関する明確な問題意識を共有し、行政や専門家等のサポートを受けながら、問題解決に向けた取り組みを一体となして行うことを目指す。

具体的には、

- ・ 「沿線井戸端会議」のような協働の基盤を活用した鉄道や地域の課題の議論やフィールドワーク
- ・ 利用者と事業者の協働による鉄道や地域への計画提案、協働事業（コミュニティビジネスを含む）の実施
- ・ リーダーシップを持つ利用者の活動に対する行政やNPO等のサポート（利用者リーダーの育成）
- ・ 小学校の総合学習や地元の地域研究へのサポート（教材作成や講師の派遣など）
- ・ 協働活動の積極的な広報

などを行うことが考えられる。

これらの活動には利用者と鉄道事業者のみでなく、行政や大学、NPOなど各関係者による、表1のようなサポートが有効である。

表1 各関係者による協働事業（活動）のサポート

NPO等	活動を持続的なものとするためのノウハウの提供
大学	研究成果の地域へのフィードバック、研修会への講師の派遣
行政	活動のモチベーションを高める環境の整備（制度の創設など）
公的機関	技術的サポート、関係者のトータルコーディネート、鉄道・まちづくりに関する教材の作成や研修会を開催、活動支援金の助成

3. 4 協働事業の水平展開（第3段階）

マネジメント実施の最終段階として、地域で協働事業を行う利用者リーダーや学識経験者をメンバーとし、地方運輸局など公的機関がバックアップする「利用者連合」によって、各鉄道のサービス比較や評価、情報発信を行い、個別の協働事業を沿線や都市圏単位に広げること考える。

利用者連合のミッションは、事業者間や地域間の自由な競争の促進と、事業者間、鉄道・都市のコーディネート型施策の推進であり、利用者ニーズの反映や独立した活動の保障、事業者や社会への影響力などがその要件となる。

自由な競争の促進という観点では、鉄道サービスのモニ

タリング（評価・公表）を行うとともに、サービス改善や協働事業のグッドプラクティスを広く情報発信することにより、例えば利用者の住宅立地の選択などにおいて自由な競争環境を整備し、協働事業等の展開を図る。

また、過度な競争は複数の事業者・関係者にまたがるサービス向上を妨げる恐れがあることから、これを補完するため、関係者間連携によるコーディネート型施策が必要である。この施策には、相互直通運転化や連絡線整備、共通乗車券の運用や駅とその周辺の一体整備など、多様なものが含まれる。現在、都市鉄道利便増進事業や駅まち協働事業が創設され、コーディネート型施策実施のスキームが整備されつつあるが、利用者連合はこれら施策の提案や、計画策定への参加などを行う（表2）。

表2 都市鉄道利便増進事業における利用者連合の活用例

- ①都市鉄道利便増進事業に対する市民提案（構想）の作成をサポートする
- ②整備主体と営業主体とのサービス設定等に関する協議（パフォーマンスコントラクトの設定など）や国の裁定に際し、意見を述べる
- ③駅施設利用円滑化事業において、協議会メンバーとして交通結節点高度化計画の策定に参加する

4. まとめ

本稿では、都市鉄道を取り巻く現状と課題を整理した上

で、利用者が主体となる持続的な都市鉄道サービス向上マネジメントのあり方を検討した。ここで提案したマネジメントの段階的なアプローチを図4にまとめる。

本稿で述べたとおり、今後の都市鉄道にとって、利用者ニーズの把握と反映が大きな成功因子の一つと思われ、これを行うためには公共交通や街づくりの理解を基盤とした利用者と鉄道事業者との協働が不可欠と考える。また、協働を行うためには関係各機関がそれぞれの役割を果たすことがのぞまれ、今後、具体的なケースにおいて、協働事業を中心とする利用者中心のマネジメントのあり方や課題をさらに検討していきたい。

最後に、本稿を取りまとめるにあたり、多大なご指導をいただいた東京大学家田教授をはじめとする先生方、貴重な意見をいただいた東急電鉄、京王電鉄など関係者の皆様に深く感謝の意を表したい。

参考文献

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所：日本の市区町村別将来推計人口（平成15年12月推計）
- 2) 京王電鉄、東急電鉄ほか東京圏大手民鉄8社：HP（決算短信（平成16年3月）などIR情報）
- 3) 路面電車と都市の未来を考える会・高岡、武山良三：万葉線はなぜ存続できたかー市民活動に求められる組織と説得手法ー
- 4) 太田雅文：地域住民と公共交通の連携ーセタガヤプロジェクトの取り組み、運輸と経済第64巻第8号（平成16年8月）



図4 都市鉄道サービス向上マネジメントの段階的なアプローチ