

1. 東京と大阪に生まれた最新の地下鉄

この3月、大阪においては大阪の都心部を東西に貫く阪神なんば線が開業し、阪神と近鉄の相互直通運転が開始された。鉄道インフラは西大阪高速鉄道が保有するとはいえ、大阪市営の地下鉄を媒介させずに私鉄同士が列車の相互直通運転をするという珍しい事例である。大阪では昨年3月にJRおおさか東線が、10月には京阪中之島線が開業し、時ならぬ新線の開業ラッシュ現象を迎えている。

同じ時期に東京圏では東京メトロ副都心線が開業し、東京を代表する商業集積地を結ぶ新路線として話題を集めた。両都市圏におけるこれらの3路線の開業により都市鉄道整備に関する大型プロジェクトは一段階の状況を迎えたと言われる。

ここで3路線について少し比較してみたい。東京メトロ副都心線は山手線の三大商業地を直結するが、副都心線とほぼ並行するJR山手線・埼京線が大きな輸送力を有し、すでに大量輸送を行っている点が大坂の近路線の場合とは異なる。東武東上線沿線の近郊都市を直結するという固有の効果をべつとすれば、副都心線の整備により得られる投資効果の中で重要であるのは、混雑の激しいJR山手・埼京両線の混雑状況を緩和し、少しでも快適輸送に近づけるといって混雑緩和効果である。

一方、阪神なんば線や京阪中之島線のケースはかなり状況が異なる。両線は大阪を代表する幹線鉄道の機能をもつにもかかわらず、並行する既存の鉄道路線はこれまで存在しなかった。阪神なんば線の起点である大阪の「ミナミ」(大阪の二大商業集積地のひとつ)は、これまで関西で最も裕福とされる神戸・阪神地区と直結されていなかったため、「キタ」(大阪最大の商業地)に比べ、街の発展可能性の点で不利な条件に置かれてきたとされる。

昨春秋に開業した京阪中之島線は、中之島や堂島地区という大阪市きつてのビジネス街を東西に横切る鉄道である。昨年発売の若一光治『大阪地名の由来を歩く』(ベスト新書)は、商都の心臓部であった中之島と堂島は、いまも「大阪を代表するビジネス街」「水都の魅力を堪能できる都心の文化エリア」として、大阪の中心地でありつづけている」と書いている。しかし、東西約3キロの中之島の西側約三分の二にあたるビジネス街は中之島線が開業するまで鉄道の空白地帯であった。平成9年にJR東西線が開業したため対岸にあたる堂島地区へのアクセスは改善されたものの、中之島西部一帯は長い間鉄道の不便地帯に置かれていた。中之島西部地区には大型オフィスビル、国際会議場、シティホテルなどが立地する一方で、アクセスの主力はバスといふより徒歩やタクシーであった。

鉄道の未来学

基調報告 29

東京圏における東京メトロ副都心線の開業と、近畿圏における京阪中之島線、阪神なんば線の開業——東京・大阪の2大都市圏における大型の都市鉄道整備事業は一段階の状況を迎えたと言われている。鉄道政策はより高品質な都市鉄道体系の形成へと進む。

近畿大学経営学部教授
齋藤峻彦
Takahiko SAITO

早稲田大学卒業、同大学大学院博士課程修了。1971年近畿大学講師、75年近畿大学助教授、82年近畿大学教授。98年より04年まで近畿大学学生部長を務める。09年4月より近畿大学特任教授。専門分野は交通論、交通経済学。近畿地方交通審議会会長代理、奈良県都市計画審議会会長など多くの要職を務める。著書に『交通市場政策の構造』中央経済社(日本交通学会賞、第17回交通図書賞を受賞)ほか。

都市鉄道体系の高度化・成熟化に向けての政策課題



中之島線開業によりアクセスが改善された中之島西部地区

© PANA 通信社

大阪市の都市鉄道体系といえ、以前から南北軸は強いが東西軸は弱いというのが評判であった。しかしJR東西線の開業、地下鉄中央線と近鉄けいはんな線の相互直通運転に続き、中之島線と阪神なんば線が加わり、東西軸は短期間のうちに一挙に強化された。東京メトロ副都心線の場合とはちがひ、大阪で誕生した2つの鉄道新線の意義は、大阪の都心部における鉄道体系の高度化をはかり鉄道の空白地帯をなくすこと、換言すれば都市鉄道体系のミッシングリンクを減らす効果に求められる。

2. 都市鉄道体系におけるミッシングリンクの縮減

都市鉄道の新線整備がもたらす効果について東京と大阪の間でなぜ大きな相違が表れるのか。原因の1つは、都市鉄道のネットワーク形成における完成度のちがいを表すが、同時に、両都市の都市鉄道体系上の相違点にも注意しなければならない。

東京では近郊鉄道路線の大半がJR山手線の外側に路線網を形成しているのに対し、京阪神三都市（大阪・京都・神戸）においては私鉄路線が都市中心部まで深く入り込んでいる。東京では地下鉄ネットワークのテリトリーと近郊鉄道のそれが比較的截然と区分されているのに対し、右の三都市はそうなっ

ていない。かつて「私鉄王国」と呼ばれた大阪（京阪神）圏においては、私鉄路線が輸送動脈であり、都市鉄道体系の骨格に大きな影響を及ぼしているからである。大阪の都心部にミッシングリンクが残されたこともそのことに関係している。

中之島線にしても阪神なんば線にしても、これまでミッシングリンクであった理由の1つは、これらの路線が私鉄の延伸線として想定されてきたからである。私鉄のターミナル駅を超えた延長線上にあり、距離も短いこの路線を、市営地下鉄の新線候補として想定することは現実的ではない。京阪神三都市においては以前から私鉄系の地下鉄路線が多数存在した。大阪都心部における近鉄や京阪の地下線、京都市心部における阪急や京阪の地下線がそうであり、神戸市の場合には神戸高速鉄道を介して私鉄4社の列車が都心部の地下線を走っている。住民の常識や乗客の利便という点からも、大阪（京阪神）圏においては私鉄路線の都心部延伸は私鉄企業の努力や決断に委ねられる傾向が強かったのである。

新たな2つの東西軸の完成により大阪の都心部に残された重大なミッシングリンクが解消されたとはいえ、中之島線の終点である中之島駅以西は依然としてミッシングリンクとして残されている。近畿地方交通審議会第8号答申（平成16年10月）は、中之島駅以西か

ら大阪ベイエリアの新桜島を結ぶ路線を「中長期的に望まれる新たな路線」とし、中之島―西九条間のミッシングリンクの解消を求めている。

さらに同8号答申においては、大阪市の都心部に関連するものとして、従前からの答申路線でありながら未整備のままとなっている「なにわ筋線」(新大阪―北梅田―JR難波・南海汐見橋)、および「大阪市交3号線延伸」(西梅田―北梅田―十三)を答申路線としている。これらの答申路線は、大阪の都心部において早期整備が必要とされる都市鉄道のミッシングリンクがなお複数残されていることを伝えている。同答申はまた、短絡線の整備により相互直通運転が可能となる事業として7つの「乗り継ぎ利便の向上に資する事業」を答申している。その1つである神戸市三宮付近において阪急神戸線と神戸市交西神・山手線を短絡させ、両者の相互直通運転を実現させようとする事業は、神戸市中心部における短距離のミッシングリンクの存在を伝えるものである。

3. 鉄道近代化と公的支援のギャップの解消

大阪(京阪神)圏においては、高品質な都市鉄道体系の形成に関わる課題として、前述のような都心部の新線整備だけでなく、需要対応型の近郊

鉄道の延伸事業、地元自治体による都市づくり政策と密接に関わる軽鉄道の整備事業など、各種の課題が存在している。これらのうち、事業化に向け検討作業が進んでいるのは、①西梅田・十三連絡線および新大阪駅への延伸、②北大阪急行の箕面市への延伸、③堺市東西鉄軌道、④北梅田地区における東海道線支線の地下化事業、であるが、大阪外環状鉄道の新大阪駅への延伸事業のように「事業中」のプロジェクトに含まれる未着工区間のような事例も存在する。

この中で、とくに西梅田・十三連絡線と東海道線支線の地下化の2つの事業はJR大阪駅の駅北地区においてすでに進行中の大規模な都市再開発事業に関連性をもつプロジェクトである。なかなか事業化へのめどが立たない「なにか筋線」は、低迷が続く関西国際空港へのアクセス改善の機能をもっている。また大阪府庁の湾岸地区への移転事業に関連して同地区へのアクセス改善に関わる鉄道計画の議論が開始される可能性もある。

しかしながら、都市鉄道の整備を取り巻く大阪(京阪神)圏の環境条件は以前とは大きく様変わりした。関西経済の停滞現象は長期にわたり、またそのことを背景に1990年代以降は関西一帯の都市の成長力の衰退化が進み、都市圏人口も減少基調に転じた。平成7年の阪神・淡路大震災は一部の

鉄道企業に大きな被害をあたえたが、地震後は都市圏輸送における私鉄対JRの競合関係が熾烈化した。国鉄による大阪圏の都市圏輸送の近代化は大きく立ち遅れたが、民営化後のJR西日本は集中的な努力により、JRの都市圏輸送の競争力が急速に整備されたためである。地域経済の低迷、鉄道輸送量の減少、鉄道同士の競争の激化、パリの奪い合いという、いわば三重苦の中で都市鉄道体系の近代化・高品質化に取り組まねばならないのが、大阪(京阪神)圏の鉄道政策の課題である。

ところで、前述の中之島線および阪神なんば線の事業化を可能にしたのは運輸政策審議会19号答申(平成12年8月)にもとづき、償還型上下分離方式と呼ばれる新たな公的支援の政策フレームがつくられたからであった。鉄道事業の上下分離を介して、地下鉄建設費補助制度を第三セクター鉄道整備事業に適用し、新路線の開業後は列車運行を行う京阪や阪神が長期にわたるインフラ使用料の支払いを通じて鉄道インフラを買い取るという方式である。すなわち民間資産形成に政府の公的補助金を直接的に投入することを回避しながら、既存の公的補助制度を利用して鉄道整備資金を調達し、鉄道インフラという社会的共通資本を拡充させるための新しい手法である。

この手法が登場する以前の大阪(京阪神)圏は、都市鉄道の近代化政策と

政府の公的補助政策とのギャップに悩まされた。大都市の輸送動脈の多くが私鉄路線であり、国鉄都市輸送の近代化が遅れた大阪圏では、私鉄路線の都心延伸や民営化後のJR西日本による都市輸送の近代化が都市交通政策上の高い優先順位を占めていたからである。しかし、私鉄やJRが行う都市鉄道の整備事業には政府の公的補助制度は使えない。旧制度では、地下鉄建設に関しては営団と公営が公的補助の対象とされ、ニュータウン鉄道や中量軌道・モノレールの建設に関しては公営と第三セクターが補助の対象とされた。

東京の中心部における地下鉄網整備が順調に進んだのは、山手線の内側の地下鉄のテリトリー(旧くは路面電車・バスのテリトリー)を営団地下鉄と都営地下鉄が占めていたため、政府の補助制度を活用しながら、地下鉄網の拡充を推進することができたからである。地下鉄と近郊鉄道の相互直通運転が推進され、地下鉄事業の運営を好転させたこともプラスに作用した。東京以外でも、公営地下鉄や第三セクター・ニュータウン鉄道などの整備は公的補助制度に支えられ比較的順調に推移したと言える。しかし、大阪の都心部のように公的補助制度と路線整備の優先順位づけが一致しにくい場合が問題であった。

直接的な公的補助制度ではないが、日本鉄道建設公団(現・鉄道運輸機構)

が行う鉄道建設事業も都市鉄道の発展を支えてきた。かつて国鉄の都市交通線の整備に関しては「大都市交通施設整備費補助」という国鉄に固有な公的補助制度が存在したが、緊急性の高い一部の都市路線の整備は鉄道建設公団が直接担当した。昭和47年に同公団が行う鉄道整備事業は大都市の私鉄路線にも拡大され、政府の利子補給制度を伴うこの方式は鉄建公団P線方式と略称された。このP線方式の下で東京圏を中心に私鉄関連の新線建設、複々線化、地下鉄への乗り入れ線など各種の鉄道整備事業が積極的に推進され、関西でも近鉄東大阪線（現けいはんな線の一部）、京阪鴨東線、京都高速（インフラ事業）の地下鉄線などが整備された。しかしP線方式による都市鉄道の整備事業は平成のバブル崩壊後は急速に減速した。深刻な経済不況による影響もさることながら、この方式が有する公的支援効果¹⁾利子補給効果が金融機関の貸出金利の下落によって大きく減退したためである。

4. 都市交通政策モデルの先進国化と新たな政策課題

少子高齢化が急速に進行しているわが国においては、大都市の鉄道整備事業だけでなく、鉄道の運営に関するも、大きな構造的な変化が起こりつつある。つい先頃まで日本の地域公共交通政策については三大都市圏タイプとそれ以外の地方タイプという二分法を用いて基本的な性格づけや相違点を説明することができた。しかしながら、1990年代以降、大阪（京阪神）圏や名古屋圏は鉄道輸送人員の長期的な減少傾向に見舞われ、今では東京圏の通勤鉄道にみられるような詰め込み型のラッシュ輸送の光景を見ることは少なくなった。両都市圏における詰め込み混雑現象の縮減は、それ自体は日本の大都市の通勤輸送サービスが先進国レベルに近づいていることを意味し、歓迎すべき現象である。ただし先進諸外国においては、都市公共交通に対し高率・高額の公的負担金が投入され、詰め込み混雑現象の解消がはかられていることに注意しなければならない。先進諸外国では都市鉄道のインフラ部分は道路と同じく公共財として位置づけられ、鉄道やバスの運営費用に関しても高率の公的負担が実施されるケースが大半を占める。

大都市の鉄道輸送について言えば、社会的に望ましいとされる運賃の下で通勤輸送用の十分なピーク輸送能力を確保し、快適輸送に近づけるといって経済活動は、経済学で言う「市場の失敗」領域に相当する。すなわち、快適な通勤輸送を行う輸送サービスの提供と交通企業の採算達成は両立困難であると見るのが経済学の認識である。先進諸外国タイプの都市鉄道政策は、ほぼこのような認識に即した性質をもつとされる。これに比べ日本の三大都市圏タイプの鉄道政策モデルが異質な構造をもつのは、都市鉄道における圧倒的な大量高密度輸送の状況²⁾市場条件³⁾が都市輸送を行う鉄道企業の採算達成を可能にできたからである。

しかしながら近年の鉄道企業の経営状況を観察すると、東京圏においては従来型の鉄道政策モデルの有効性がなおしばらく持続可能であろうと見られるものの、大阪圏や名古屋圏においてはラッシュ時の通勤輸送が快適輸送に近づいた分だけ、従来型の鉄道政策モデルの基盤⁴⁾とくに企業財政面での切り崩されつつあるという見方が成り立つ。すなわち、大阪圏や名古屋圏の鉄道政策モデルは東京圏モデルから離れつつあり、先進国型モデル、あるいはわが国の例でいえば、地方中枢・中核都市型モデル⁵⁾ただし公共交通政策に熱心に取り組んでいる都市のケース⁶⁾への接近が始まっている。

少子高齢化に対応して行われるバリアフリー⁷⁾対策の例もそうだが、大都市であれ地方であれ、これからの地域公共交通政策の大きなテーマは、個々の交通政策目的の達成に関して交通企業（民）と行政（公）が責任と役割を分担し、費用を分担しながら事業を推進していくという点に求められよう。前述の中之島線や阪神なんば線（名古屋では上飯田連絡線）のような事例が、償還型上下分離方式という新しい鉄道政策のフレームの中ではじめて事業化に漕ぎつけることができたことから学ぶべき点は多い。こうした鉄道の上下分離政策は民と公の役割分担のひとつの形態を表すからである。

日本における鉄道の上下分離の事例をみると、都市鉄道関係では大阪（京阪神）圏に圧倒的多数の上下分離の事例が存在している。都市鉄道以外では、3つの国際空港を結ぶ空港連絡鉄道や山形新幹線などがあり、さらに近頃増えつつあるのが地方鉄道のグレイドアップや地方における不採算地方鉄道の存続を目的とした上下分離の事例である。鉄道改革に関連した上下分離政策を進めるEU諸国の場合とはちがい、わが国における鉄道の上下分離方式の大半は、鉄道新線の整備、鉄道システムの改良、不採算鉄道の存続など、各種の鉄道政策目的の実現に関わる民と公と責任・費用分担スキームの策定に即して導入されていることが理解できる。

わが国における少子高齢化現象は、地方の側から急速に進行し、大都市圏を取り込もうとしている。わが国の地域公共交通政策の今後の方向性を探る上で、この問題に先行的に取り組む全国諸地域の交通政策から学ぶ点は多く、むしろこれらを先進的な事例としてとらえることが必要である。

1) 『運輸政策審議会答申第10号』（平成元年5月）の答申路線である。
 2) 答申路線「大阪市交3号線延伸」に該当する。
 3) その後、策定された「受益活用型上下分離方式」は、償却型上下分離方式に比べ、一段と「公設民営型」の上下分離方式に近づいているが、適用条件はやや限定的である。
 4) 第三種事業（略称）の例でいえば、神戸高速、京都高速、関西高速、大阪外環状、関西国際空港、奈良生駒高速、大阪港トランスポートシステム、和歌山県、中之島高速、西大阪高速、などである。