

1. はじめに

神戸電鉄栗生線（以下、栗生線）に存廃問題が起っている。年間10億円近い経常損失が発生し、一民間企業で事業を継続することが難しくなっている。本誌の特集記事では、そうした栗生線の問題をさまざまな角度から取り上げるが、本稿では、栗生線の存廃問題を考える視角として、地域社会と鉄道の役割を改めて整理したい。

以下、2節で2000年以降の鉄道廃止・存続の動きを概観した後、3節で海外における鉄道復権の動きに言及し、4節で鉄道の役割を改めて整理する。その上で、5・6節で栗生線問題と今後の課題について筆者なりのまとめを行う。

2. 2000年以降の鉄道をめぐる動き

鉄道の存廃問題は今に始まったものではない。特に、1980年代以降、旧国鉄の特定地方交通線の存廃が問題となり、実際に多くの路線が廃止された。しかし、そうした傾向が収束するかに見えた2000年以降、鉄道の廃線は再び加速した。きっかけは、「需給調整」と呼ばれる規制の撤廃である。

2000年に鉄道事業法が改正され、交通事業者は届け出によって路線の廃止を容易に行うことが可能になった。廃止の場合、沿線の地元住民との協議があるが、最終的には事業者の意向を通すことができたこともあって、15年の間に

670 km以上の路線が廃止された。それらの多くは、過疎地のローカル線であるが、この10年余りは、一定の人口集積がある地域の鉄道も廃止が目立った。例えば、日立市を走る日立電鉄、名古屋鉄道の岐阜地区などである。

一方、いったんは廃止が取り沙汰されながらも、新しい事業者として路線を存続させるケースが現れたのも2000年以降である。02年の万葉線（旧加越能鉄道）、03年のえちぜん鉄道（旧京福電鉄）、三岐鉄道（旧近鉄北勢線）、06年の富山ライトレール（旧JR西日本）、和歌山電鐵（旧南海電鉄）、08年のひたちなか海浜鉄道（旧茨城交通）などである。これらの鉄道のほとんどは、単に鉄道が残ったというだけではなく、新たな事業体の下で利用者は増加している。

このように事業者が廃止の意向を示した、あるいは京福電鉄のように実際に営業が停止になったにもかかわらず存続・再生に成功したケースには共通する要素がある。それは、住民が存続・再生に向けた強い意思表示を粘り強く行ったこと、そして、地域の自治体が公的な支援を行う形で鉄道存続・再生に積極的な役割を果たしたことである。万葉線で存続運動を行った市民運動グループが和歌山電鐵やひたちなか海浜鉄道の設立に向けて、それぞれの地域の市民運動に手を差し伸べるなど、鉄道存続に向けた各地の市民活動が連携を取りながら活発になったのもこの時期である。

さらに、2000年代になると、政府

鉄道の未来学

基調報告 43

公共交通が民間事業として成立してきた日本では、公的支援を必要とする鉄道は「廃線やむなし」という認識がまだまだ根強い。神戸市という大都市圏で通勤・通学輸送を担う神戸電鉄栗生線が存廃問題に揺れている。果たして、地域の社会資本として栗生線を維持していく手立てはないのだろうか。少子高齢化、人口減少社会の到来に向け、地域社会における鉄道の役割を考える。

地域社会と鉄道の役割

関西大学経済学部経済学科 教授

宇都宮 浄人

Kiyohito UTSUNOMIYA

兵庫県生まれ。京都大学経済学部卒業。1984年に日本銀行に入行。英マンチェスター大学大学院留学、一橋大学経済研究所専任講師、日銀調査統計局物価統計課長などを経て、2011年より現職。著書に『路面電車ルネッサンス』（新潮新書、第29回交通図書賞受賞）、『鉄道復権—自動車社会からの「大逆流」』（新潮選書、第38回交通図書賞受賞）、近著に『地域再生の戦略—「交通まちづくり」というアプローチ』（ちくま新書）などがある。

は規制緩和を進める一方、地方鉄道の衰退と地域社会の疲弊を受けて、公的な関与の必要性も打ち出した。国土交通省鉄道局長の検討会は、03年に、「地方鉄道は地域の基礎的な社会インフラ」という基本的考え方を提示し、報告書では「鉄道事業者が自立的な経営を目指すという観点と、ヨーロッパの鉄道事情に近い考え方、すなわち、輸送密度が小さな地方鉄道を維持していくためには公的負担が不可欠とする観点を両立していく必要がある」と述べている。

3. 欧州における鉄道復権

それでは、「ヨーロッパの鉄道事情」はどのようなものなのだろうか。

第二次世界大戦後の欧州は日本と異なり、鉄道事業はほぼ全面的に公営で運営されてきたが、鉄道は斜陽産業と言われ、経営的には全く収益性はなかった。加えて、競争原理が働かないため、サービス水準は低く、鉄道利用者は減少を続けた。

しかし、その欧州が20世紀の終わりのころから「鉄道復権」に転じた^①。背景には、過度にクルマに依存した地域社会において、人々の移動という生活の基本を守り、地域の再生を図らなければならぬという考え方が浸透したこと、そして、地球環境問題が深刻化する中で、環境効率の高い鉄道の有効活用が必要という認識が広がったことである。

鉄道改革の具体的なきっかけの一つは、スウェーデンの国鉄改革で導入された鉄

道の「上下分離」である。これは、1980年代、経済の規制緩和・自由化を推進する考え方が広がる中で、鉄道事業のインフラ部分と運行部分を分離し、インフラ部分は公的な管理とする一方、運行部分に民間事業の原理を取り込んだものである。この結果、経営の効率化とサービス向上が見られ、スウェーデンでは利用者数が増加に転じ、鉄道事業の業績は改善を遂げた。日本の国鉄民営化は上下一体での改革だったのに対し、欧州では「上下分離」によって民営化を進めたのである。民営化の方法や内容については、欧州内でも国によりバラツキはあるが、鉄道の運営方法を変更することで、改革が進んだことは間違いない。90年代の冷戦終結、欧州統合という時代の変化の中、欧州全体を結び付ける高速鉄道網の急速な整備も進められた。

こうした鉄道復権の動きは、都市間鉄道のみならず、都市内や都市と近郊を結ぶ都市圏の鉄道でも見られた。ドイツでは、60年代から都市交通事業者間の連合体としての運輸連合があったが、90年代半ばの鉄道改革と地域化の中で、行政主導による運輸連合が次々と誕生した。96年に施行された「地域化法」では、公共近距離輸送は「生存配慮」の対象として定義され、都市交通の整備が進められた。

一方、フランスでは、82年の「国内交通基本法」(LOTI)によって、「交通権」が定められ、90年代以降の関連法整備で、人口10万人以上の都市圏に計画策定が義務付けられることになった。また、



2000年になると都市圏交通計画と土地利用との連携も図られた。

このように、都市圏の交通は、まちづくりや土地利用とも整合性を持たせながら、旧来の国鉄線や地下鉄、路面電車、さらにはバスなどの交通モードとも、路線網やダイヤ、運賃などを統一する形で整備が進められた。路面電車については、100%低床のバリアフリー車の登場やパーク・アンド・ライド施設と一体の建設など、システムとしての進化を遂げ、LRT（ライトレール・トランジット）として、欧州全土に普及した。

さらに都市圏では、複数の行政単位をまたがった広域で、まちづくりから社会政策と連携して公共交通を計画的に整備する方法がとられた。そうした政策は、今日、イギリスの『1998年交通白書』で提示された「統合的交通政策（Integrated Transport Policy）」と呼ばれ、欧州における都市交通政策のキーワードとなっている。

4. 鉄道の役割

欧州では、鉄道の利用者が回復し、都市圏では中心市街地での自家用車利用を減らすことにも成功した。これに対し、日本の場合、新幹線や大都市における鉄道利用者は多いものの、地方鉄道が「社会インフラ」として欧州のように「復権」する状況にはなっていない。その背景には、鉄道事業も独立採算で収支を合わせべきだという考え方があった。

しかし、鉄道の役割、専門的な用語で

いえば「社会的便益」は広い。鉄道は、速達性や快適性を備えた移動手段であるとともに、自動車に比べて二酸化炭素の排出量といった地球環境面での優位性がある。自動車輸送で生じる渋滞や交通事故の発生を減らすこともできる。いわば、自動車の「社会的費用」を抑えているのである。また、昨今では、鉄道の存在効果も、国土交通省のマニュアルにおける社会的便益として取り上げられるようになった。鉄道の存在そのものに価値があるという考え方で、例えば、必要なときにいつでも利用できる選択肢がある安心感（オプシヨン効果）や、地域のイメージアップ効果などがあげられる。

こうした中、社会的便益をより広く解釈しようという考え方が海外で登場している。一つは、経済的な集積効果である。鉄道によって人口や産業が集積することで、生産性が上昇するという間接効果を、「広義便益（wider benefits）」として考慮すべきであるというもので、実際、ロンドン市内を横断する鉄道プロジェクトでは、従来の社会的便益の額にさらに広義便益として5割以上が上乗せされるという計算が公表されている。

また、広義便益には、より広い社会的な効果も含まれるという考え方もある。そこで使われる概念がソーシャル・キャピタルである。ソーシャル・キャピタルは、交通施設や水道、電気などの社会インフラと区別するため、日本語では「社会関係資本」と訳される。国際的にもまだその定義は定まっているわけではないが、



上／1979年、朝の栗生線鈴蘭台上りホーム。
下／神戸電鉄は複線化工事など輸送力増強に努めた。写真は鈴蘭台西口～藍那間。（写真提供：神戸電鉄株式会社）

「心の外部性をともなった信頼・規範・ネットワーク」という考え方が最大公約数としての理解であろう。具体的には、東日本大震災の際にしばしば言及された「絆」をイメージしてもらおうとわかりやすい。「お互い様」という思いをもつて、信頼で心を通わせるつながりが、ソーシャル・キャピタルなのである。

そのようなソーシャル・キャピタルを育んだり、阻害したりする要素としては、家族・学校・宗教といった社会制度、所得のような経済的要因があげられるが、海外では交通のあり方も重要だと考えられている。地域社会に参加し、人とのつながりや信頼関係を得るためには、移動が欠かせない。その意味で、交通のありようがソーシャル・キャピタルの形成に影響があると考えるのは自然であろう。

鉄道がソーシャル・キャピタルに与える影響についてはまだ研究者の間にもコンセンサスはない。ただ、筆者が富山市で行ったアンケート調査³を紹介すると、

2006年の富山ライトレールの導入が、沿線住民に各種活動に対する積極的な参加を促進し、友人・知人との頻繁な交流につながっていること、特に高齢者は、新たな知り合いを増やすきっかけとなっていること、自家用車の運転を減らすことで、友人・知人に会ったり新たな知り合いを得たりする機会を増やしていることなどが明らかとなっている。

つまり、富山ライトレールのように利便性の高い公共交通が導入されれば、沿線住民の行動が変わり、沿線の間関係やコミュニティの結び付きを強める。鉄道という信頼できる交通手段で、かつ利便性が高いのであれば、間接的に鉄道の沿線地域の経済・社会にもプラスの効果をもたらしている可能性が高いのである。とりわけ地域住民の高齢化が進むとき、お互いが助け合える社会は、従来以上にその意味がある。筆者は、鉄道の持つこうした地域社会への効果は、今後ますます重要性を増していくと考えている。

5. 粟生線問題の考え方

振り返って粟生線の存廃問題を見ると、神戸都市圏の大量輸送手段として発展したにもかかわらず、社会状況の変化の中で、鉄道としての役割を改めて問われているように思われる。

先に整理した鉄道の役割を基準にすると、目的地への速達性という点で、粟生線は今やバスに劣るところがある。道路が整備された結果、粟生線沿線の住民は、バスでより速く神戸の都心に到着することができ。しかも、バスであれば着席しての通勤も可能で、乗り換えも不要となると、さらに鉄道が劣位になる。

また、粟生線を生活インフラと考えたときも、必ずしも日常生活に直結した交通機関とは言いがたくなっている。鉄道沿線にあった病院は移転し、駅に近い古くからの市街地は空洞化している。交通は、生活する上での目的（本源的需要）を満たす際に発生する派生需要であるが、粟生線を利用しても本源的需要が満たされないとするれば、その存在意義が問われることになる。

しかしながら、粟生線は、利用者が減少したとはいえ、今なお年間656万人（14年度）が利用する。輸送密度も減少したとはいえ、三木市内（志染・恵比須）でも、今なお1日当たり約6500人を運んでいる。その意味で、輸送手段としての役割は依然として大きく、多くの利用者が便利な生活の足としている。もし、これだけの輸送規模をバスに転換するな

らば、かなりの増発をしても混雑は避けられない。そこで人々が自家用車に転じれば道路は大混雑となる。自動車の外部不経済が顕現化し、社会的便益の大幅な低下は避けられないのである。

そうした社会的便益と比較して粟生線の赤字額があまりに大きいという見方があるかもしれないが、この点についても粟生線は、地方のいわゆるローカル鉄道とは事情が異なる。償却前の営業収支ベースで見れば、運行費用に見合う運賃収入を上げているのである。むしろ事業者の経費削減努力があったものと思われるが、現在の粟生線の赤字の原因は、過去の輸送力増強投資等の資産にかかる維持管理費用と金利負担であって、日々の運行自体が赤字の原因ではないということとは理解しなければいけない。

このように考えると、粟生線の鉄道としての役割は、以前よりも低下しているとはいえ、依然として相応の社会的便益をもたらすし、それにかかる費用が決して理不尽に大きなものではないことがわかる。ただ、人口が減少し、右肩上りの時代が終焉した今日、一民間事業者が社会的に最適な輸送サービスを担えないことも確かである。これは粟生線に限らず、今後、地方圏のみならず大都市の周辺部でも次々と起こり得る問題なのである。

6. 今後の課題

それでは、鉄道が最適な形で社会に対する役割を発揮するためには、どのような

な方策があるのだろうか。この点について、筆者の考え方を述べて、本稿のまとめとしたい。

まず第1に、地域のサポートである。鉄道事業は装置産業である、外部経済効果をもたらすなど、教科書的には市場原理が成り立たない分野として記述されてきた。ところが、日本の場合、大都市圏における過密輸送と急増する人口、右肩上りの経済の中で、民間事業者が単独で鉄道事業を行える稀有な状況にあった。しかし、そうした時代は終わった。大都市圏でさえも、その周辺部の鉄道は地域が土台を支える必要が生じているのである。

ただし、行政が前面で事業を進めたのでは非効率な事業になる。そこで、欧州の鉄道復権の仕組みであった「上下分離方式」、つまり鉄道インフラと運行サービスを切り離し、民間事業者はインフラの重石を離れて、民間ならではのアイデアとサービスに徹することが重要になる。

第2は、行政が鉄道という既存資産を活かしたまちづくりに取り組み、まちづくりと交通システムを整合させた計画を実行することである。その際には、鉄道のみならず、バスやタクシーなど従来競争関係にあった公共交通事業者を協力関係に持つていく必要があるが、これも14年に改正された地域公共交通活性化・再生法の下では、行政が仲介する形で実現することが可能になっている。地域の全体最適を図る交通システムがあれば、鉄道はその潜在能力を最大限発揮することができる。欧州のような「統合的交通政

策」の実施である。

第3に、鉄道事業者も、地域との共生をさらに探ることである。鉄道が地域社会の絆、つまりソーシャル・キャピタルの醸成に貢献できるのであれば、鉄道はもって地域行政、地域住民との対話を増やしていく必要がある。これまでも多角的な事業展開によって地域貢献をしてきたとは思いうが、利用者や沿線住民は本当に満足しているのか、鉄道事業者と沿線の間に信頼関係は築けているのか、地域にとって必要な鉄道サービスは何なのか等々、再考してみる必要もある。富山ライトレールは、運行本数を4倍以上にし、車両や駅設備を全面的に更新したことで、沿線住民から支持され、沿線住民のコミュニティにまで影響を与えている。

高齢化とともに自家用車を運転できない人が増え、一方で地球環境問題への対応が迫られている。「絆」のある豊かな地域社会を持続・発展させていくとすれば、鉄道が果たす役割はむしろ従前よりも大きくなる。目先の事業収支にとらわれず、行政、住民、事業者が一体となって、鉄道の最適活用を進めなければならない。

参考文献

稲葉陽二（2011）『ソーシャル・キャピタル入門』中公新書／宇都宮浄人（2012）『鉄道復権—自動車社会からの「大逆流」』新潮選書／宇都宮浄人（2015）『地域再生の戦略—「交通まちづくり」というアプローチ』ちくま新書／国土交通省鉄道局（2012）『鉄道プロジェクトの評価手法マニュアル（2012年改訂版）』運輸政策研究機構／地方鉄道問題に関する検討会（2003）『地方鉄道復活のためのシナリオ』