

## 1. 「廃線処理投手」と呼ばれて

鉄道はなぜ、かくも魅力的なのだろうか？

この文章を書くに当たり、その不思議な魅力をどう表現すべきか悩んだ末、適切ではないかもしれないが、「凜」という一字を思いついた。筋が一本通り、きりりと引き締まった様子である。また、「泰然」という二文字も考えてみた。落ち着いていて、何事にも動じないさまを表す。ずっと前からそこにあつて、今日もいつもどおり走り、ずっと先までそれが続く。沿線の人々や来訪者が自由に利用し、たくさんの出会いや別れを演出しながら、地域を黙々と支え、安心感を与えてくれる「インフラ」、それが鉄道の魅力の基本にある。

一方、「凜」「泰然」という言葉には、冷たさや、融通の利かなさといったニュアンスも感じられる。みんなが鉄道を頼りにし、利用してくれているうちはよいが、もっと便利で柔軟なものが出ると、途端に見離されてしまう。そんな離反を食い止めるための対応が容易でないのも特徴である。

著者が「廃線処理投手」という悪名(？)をいただいてから10年以上になる。地域公共交通プロデューサーとして、路線バス網を中心とした地域公共交通立直しの支援に関わり、鉄道線の活性化も幾つか取り組んできたが、中でも鉄道廃線後の代替手段確保は図抜けて難しく、神経もすり減る「修羅場」である。

そもそも、廃線間近の鉄道に「凜」も「泰然」も感じない。駅は荒れ果て、乗り心地もよくない。レールを見ると光沢のムラが目立ち、軌道狂いが大きいことが見受けられる。これでは速く走れず、隣の道路を走る車にどんどん抜かされてしまう。雑草も伸び放題である。駅を出ても何もなく寂しいばかり。地域に見離されたとはこういう姿を言うのだろうか。廃線が決まると利用が急増するが、それも廃線までのこと。本当に魅力がある地域ならば、廃線ブームで来てくれた人が廃線後もリピーターになって代替交通で来てくれるはずだが、そういう話を聞いたことはほとんどない。

一方、廃線の決定が下されたとして、その後の代替交通確保策検討は「ないないづくし」である。まず、時間がない。廃線までの間に2年もいたなければ御の字で、通常は1年強しか与えられない。著者が携わった例では7カ月しかなかったことがある。しかも多くの場合、廃線決定時には代替交通の案はほとんど検討されていない。「そんな状態で廃線の是非が検討できるのか？」という疑問が浮かぶだろうが、廃線決定までは存続可能性の追求のみ行われることが一般的である。「代替交通を検討」という情報が流れるだけで「廃線を認めるのか？」という反発の声が上がるので、とても表だけでは検討できないのである。

自治体がコミュニティバス運行を検討し運行開始に至るまでには最低でも1年はかけている。しかし鉄道代替交通は、

# 鉄道の未来学

基調報告 48

2007年施行の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」により、鉄道の維持・存続に、「公有民営化」などの再生スキームを活用する道が開かれた。鉄道の存在をどう評価するのか。地域にとって本当に鉄道は必要なのか。地域とともにある持続可能な鉄道とする——その方策を考察する。

## 鉄道が地域を支え、 地域が鉄道を支えるために

名古屋大学大学院  
環境学研究科附属 持続的共発展教育研究センター 教授

### 加藤博和

Hirokazu KATO

名古屋大学大学院工学研究科博士後期課程修了。名古屋大学大学院工学研究科助手、同環境学研究科助教授・准教授を経て現職。専門は低炭素都市・交通計画、地域公共交通戦略、地域再生。国土交通省交通政策審議会委員、内閣府地方分権改革有識者会議地域交通部会構成員など国の運輸・交通政策に関与しつつ、地域公共交通プロデューサーとして全国各地の現場で活動。座右の銘は「バス・鉄道は会議室でなく現場を走っている」。

一般にコミュニケーションバスより規模が大きいのに、それより短い検討期間しかないこともざらにある。短すぎて運転手や車両の確保さえままならず、それによって計画が制約されることが普通である。

いい代替交通をつくらうとしても、検討のためのリソースが足りない。多くの場合、データとして存廃検討時の（存続を追求するための）調査結果しか使えない。廃線決定後は地域にあきらめムードが広がり、モチベーションが極めて低くなる。決定前までは内外からたくさんの人たちが存続運動に参加していても、決定した瞬間に多くがいなくなってしまう。彼らは鉄道存続が目的であって、地域がどうなっていくかには関心がないのだらうと思わざるを得ない。ゴタゴタによつて地域内の様々な人間・組織間の関係が悪化していることも多い。

そういう混乱状況で呼び出しをいただくのが著者である。間違いなく楽しくない、いや、非常に苦しい仕事であるが、間違いなく必要な仕事であると信じて、「廃線処理を敗戦処理に終わらせない」ことを肝に銘じ、「鉄道がなくなつても地域はある。鉄道を造り守つてきた先人の想いだけは忘れるな」とアジ演説しながら取り組んできた。

## 2. 「鉄道存廃問題」に

### 地域・自治体はどう対応すべきか

著者が鉄道存廃検討において最も重要と考へてきたのは「鉄道存続を『目的』

にしてはならない」とこと、「存廃の如何が地域の盛衰を決めるのではなく『存廃問題に主体的に対応したか否か』で決まる」ことの2点である。別の言い方をすると、「鉄道が地域を支えている」という「幻想」を振り払い、地域を支える公共交通網はどうあるべきかを半ば白紙で考え、その中でいままある鉄道が費用効率的に役割を果たし得るかを明らかにするという態度である。その大前提として、日頃から地域の公共交通網、そして鉄道がどういう状況にあるのかを地域自らしっかりと把握しておくことが必要である。

鉄道事業者が廃線方針を明らかにしたという報道で、地元自治体が「唐突で驚いた」「いきなり言われても困る」とコメントするのをよく目にする。これを見て、鉄道事業者は何と不誠実かと思う方も多いだろう。しかし著者からすれば、そんな認識しかないから廃線危機に至るのだ、となる（もちろん、分かつてはいたが政治的なポーズとしてあえてそのようなコメントを出す例もあるが）。廃線になりそうかどうかは、日頃利用していればわかるし、利用しなくても駅やダイヤを見ればわかる。ところが、地域の人が日頃から利用していないから、気に懸けていないから、維持が困難となり、廃線意向表明も唐突と感じてしまう、という図式である。そもそも、鉄道事業者と自治体との情報・意見交換が日頃から円滑であれば、事業者が一方的に意向を発表するということもないだろう。

自治体のコメントには「もつと経営努力を」「採算性だけで決めないでほしい」といったものもある。しかし、存廃問題が表面化する路線の大半は、採算性うんぬんは問題にならないほど利用が少なく、赤字を会社全体ではとても吸収できないか、バスなど別の手段に切り替えた方が費用効率が低いという段階に至っている。その時点から鉄道存続の取り組みを始めても厳しい。

「国が支援すべき」というコメントも見受けられる。特に近年維持困難となっているJRの超閑散路線については、国鉄改革時の経緯もあつてこの種のコメントが多い。しかし、国土レベルでの幹線を形成する路線を除けば、鉄道では費用効率的でない区間について国が支援する理屈をつけるのは難しいであろう。現在問題になっているJRの各線は、これまで廃線や経営方式変更が行われてきた民鉄・第3セクター各線より利用がずっと少ないところばかりである。

以上のことから、地域自らが必要性を具体的に認識し、その維持に主体的に参画し、利用を増やしていく決意を持ち実行に移すのでなければ、とうてい残せる

ものではないし、残すべきでもない著者は考へている。それなくして運良くホワイトナイトが現れたとしても、利用者の減少は止められず、気がついたら地域住民利用が想定されない観光特化路線になつてしまつたり、引き受け時より厳しい状態で投げ出されてしまう可能性が高い。逆に、地域が主体的に参画・行動すること、利用しやすいコンテンツ（路線・ダイヤ・乗降施設・車両）への変化が進んだり、鉄道を利用した生活・来訪（観光を含む）のスタイルが広まる可能性が大きくなり、利用者減少と地域の無



上毛電気鉄道。平成10年度より「群馬型上下分離」方式の公的支援を受ける





養老鉄道養老駅。2県7市町が手を組んで、公有民営型上下分離により存続決定

関心が連鎖する負のスパイラルから脱却できる。

### 3. 地域公共交通活性化再生法が求める「自治体の主体性」

2007年に施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（活性化再生法）の第4条では、持続可能な地域公共交通網形成に関する国・都道府県・市町村・交通事業者の努力義務が規定されている。そこで「主体的に取り組む」のは市町村であり、「市町村の区域を超えた広域的な見地から必要があると認めるときは主体的に取り組む」のが都道府県であると明記されている。国や交通事業者にはそのような努力義務は課されていない。10年も前からこういう法律になっているのに、著者が各地でこの話をする時、首長・議員はもとより担当者

レベルでも「始めて知った」という人が多い。地域公共交通に取り組むなら、最も基本的な法律である活性化再生法の初めの方くらいさりと読んでおいていただきたいものである（他にも当然知っておくべき重要なことが書かれている）。そして、この規定は決して国や交通事業者がサボることを正当化しているのではなく、地域公共交通の受益の多くは沿線地域に帰着するがゆえに、それを享受する地域自体が主体性を発揮しなければい

いものにはならないという、至極当たり前のことが書いてあるに過ぎない。それゆえ国は、細かい事情が分からなければ手出しは容易ではないことを自覚した上で、自治体が主体性を持つように自覚を促し、また行動している自治体を重点的に支援する施策をとるようになったのである。

自治体の主体性発揮は、まず鉄道の存在をどう評価するかからスタートする。日本では鉄道は、利用者が支払う運賃が運営費用を償えるという狭義の採算性確保が原則となってきたが、鉄道は直接の利用者以外にも広く便益（クロスセクター効果）を与えるものであって、それらを含めた社会的便益が運営費用を償えるなら維持する意味がある。ただし、バス等の他手段と比べ費用効率性が高いこと、他手段では得られない特有かつ重要な効果が発現すること、そして、それを得るために運賃以外の収入が確保できることがクリアされる必要がある。特に、地域にもたらされる効果への対価は、基

本的に公的補助で賄われることになるだろう。つまり、利用していない人も含めた地域全体で支払うことで、利用者のみならず過大な負担を押しつけないという「保険」の役割も果たす。いま乗ってくれている利用者のおかげで、日頃利用しない人もいざという時に利用できるのだから、利用者が受ける便益に対する負担の一部を公共が肩代わりすることもおかしいことではない、となる。

### 4. 「公有民営型上下分離」は理にかなっている

地域にもたらされる効果については、ある程度客観的に計量できる要素以外に、主観性が強い要素もある。「廃線したら復活できない」という意見をよく見るが、「廃線によってかけがえのない『何か』を失う」のがより本質的である。このような、鉄道の存在価値に関する議論が地域で十分行われ、合意形成される必要がある。その上で、軌道や駅、場合によっては車両といったストックについては、鉄道の存在への対価として公共が保有して維持管理し、営業の部分は運賃を原資として事業者が担うという「公有民営型上下分離」が有効なスキームとなる。活性化再生法でこの方式の導入が推奨され、特にローカル鉄道で普及しつつある。欠損補助による維持では、事業者が積極経営するインセンティブが働かず、利用者増加のスパイラルを生み出すことが難しいのも、公有民営型上下

分離が有効な1つの理由である。鉄道に公有民営型上下分離を導入するということは、自治体が鉄道を地域にとって必要なインフラと見なし、主体的に維持していくという意思表示にほかならない。それゆえ、自治体の方々と話をすると、「そこまで踏み込むには勇気がいる」という意見が多い。しかしその勇気がなければ、ローカル鉄道の維持とその有効活用はおぼつかない。

活性化再生法では、公有民営型上下分離を導入する条件として、法定協議会を設置して法定計画（地域公共交通網形成計画）を策定し、その実行計画（鉄道事業再構築実施計画）で上下分離スキームを規定することを挙げている。この協議会と網形成計画をいかに有意義にするかが決定的に重要である。

活性化再生法に基づいて国が提供する様々な支援策を得るために法定計画を策定する必要があることから、法定協議会を開いて計画をとにかく（シャンシャンで）策定するということが少なからず見られた。しかし、こんな態度で持続可能な公共交通が構築できるはずがない。活性化再生法の本来の考え方は全く逆である。様々な利害関係者が集まる法定協議会で地域公共交通網のあり方を実状に基づき議論（激論？）し、その中で鉄道が果たすべき役割やその活性化策、維持方策を検討の上、網形成計画としてまとめ、策定後は計画に従って具体策をPDCAしていく。そういった取り組みに対して国が支援をするのである。

## 5. 「乗って楽しい」「降りても楽しい」 鉄道に変えていく

このような制度の建て付けと、本稿の前半部分とを対照していただくと、何をなすべきかが明らかになる。「鉄道存続を目的化せず、地域・自治体が存廃問題に主体的に対応する」ための作戦本部、あるいは取締役会として法定協議会が活用できる。もちろん、シャンシャンではなく利害関係者間できちんとした合意を形成するために、協議の方法も工夫が必要である。「私は乗ったことがない」と自慢げに語る人が時々いるが論外である。むしろ、毎日通学利用している高校生に来てもらい、卒業後も使う気になるものを考えてもらった方がよい。そして、協議すべきは2つ。「なぜ鉄道を残さなければならず、それをどうすれば地域全体で意識共有できるか」と「利用してもらえない鉄道とはどういうもので、それはだれが何をどうすれば実現できるか」である。当然、この2つは相互補完関係にある。

鉄道存廃問題は利用者減少の結果であるが、根本的には、地域住民や来訪者にとって鉄道利用が選択肢たりえなくなっただけである。そこで利便性向上策とそのPR方法を検討するわけであるが、モータリゼーションが極端に進んだ地方部では、住民が希望する移動経路に、鉄道線が全く重ならないのが普通である。重ねるためにはリーダー交通の充実も必要であるが、それだけだと所要時

間が大きくなり、自家用車が利用できる人を転換させるには至らない。

著者は、地域公共交通システムの利用者数は「乗って楽しい」と「降りても楽しい」のかけ算で決まると述べてきた。鉄道の場合、乗車をどう楽しくするか、そして駅とその周辺をどう楽しくするかを考えなければならぬ。これを、鉄道事業者や自治体だけでなく、広く地域の皆さんや、鉄道を支援してくれる方々に考えてもらい、見込みのあるものは実行していく。つまり、鉄道を「まちづくり、むらおこしのフィールド」として活用するのである。この際、公有民営型上下分離スキームが本領を発揮することにお気づきいただきたい。

また、観光特化型列車は客単価が高く有効とは言え「途中駅での下車が少ない」のはいただけない。「乗って楽しい」しか考えられないからである。著者自身、某第3セクター鉄道駅で列車を1人で待ち受け、たくさんの方が駅構内で



2012年4月1日。この日から電車が走らなくなった長野電鉄松代駅。住民が掲げた看板に著者は思わず涙

みやげを買ったものの、乗降はゼロで、結局1人で見送った経験がある。駅前には待ちぼうけのタクシしかおらず、街にも人はほとんど歩いていない。来訪者が駅から出ず、来てもらう誘因もないような状況で、この鉄道が残った意味は何なのか、今も疑問に思っている。

単に鉄道の維持存続を考えるだけでなく、生活者と来訪者の両方に使っていただける鉄道と、それを軸として広がる地域公共交通網を地域みんなで実現し地方創生に資することを意図する網形成計画は、少しずつ増えてきている。2017年3月策定の鳥取県東部地域公共交通網形成計画はその好例である。若桜鉄道線の維持に重点を置いた計画から発展し、計画地域全域でのモビリティ確保を目指すために、様々な関係者が連携し、自治体や交通事業者が大同団結して、固定観念を破る新しい試みが提案され、実施が進められようとしている。

## 6. アツイ想いと

### クールな戦略・戦術を持って

鉄道の魅力の源泉である「凜」「泰然」。これらは天賦のものではないし、パツと見で判断することもできない。鉄道事業者の尽力はもとより、地域の皆さんの意識や行動があつてこそ発揮され保たれる。そうやって維持される鉄道が移動の基幹となり、他の移動手段と密接に連携することで一体的なネットワークとして機能する。そういう機能が果たせる

鉄道が、存続する権利を得られるのである。そして、その生活・交流における活用法や、各自が維持の必要性を自覚し行動することの大切さが、コミュニティやインターネットなどを通じて地域住民や来訪者にも認識され利用を喚起すること、鉄道は持続可能となる。その鉄道が担う移動や、それを維持する活動から生まれる「絆」が、地域が持続可能となることに寄与する。それをやってのけようというアツイ想いをたぎらせた有志が、戦略・戦術をクールに考え実施し、想いの輪を広げていく。そのためには地域の関係各位との泥臭い話も必要だし、マーケティング手法やITの活用で顧客訴求力と経営効率向上に努める必要もある。そこまで頑張つて初めて、鉄道存廃の選択が手段として正しかったかどうか語れるのである。

以上のプロセスは、鉄道が残る残りないにかかわらず同じである。ただし鉄道は、維持は本当に大変だが、地域みんなが一所懸命に取り組むにさせる不思議な求心力がある。支援体制がうまく回り、必要な利用者数と収入が確保できれば、「凜として」「泰然と」働いてくれ、これほど頼りになるヤツはいない。そして多くの人が利用することで鉄道が地域を支え、地域が鉄道を支えるという構図ができていく。そう、鉄道は「残す」のではなく「活かす」ものである。そんな各地の現場で想いの輪の隅っこに混ざっていただき、非力ながらそれを広げていく手伝いができることが著者の本懐である。