

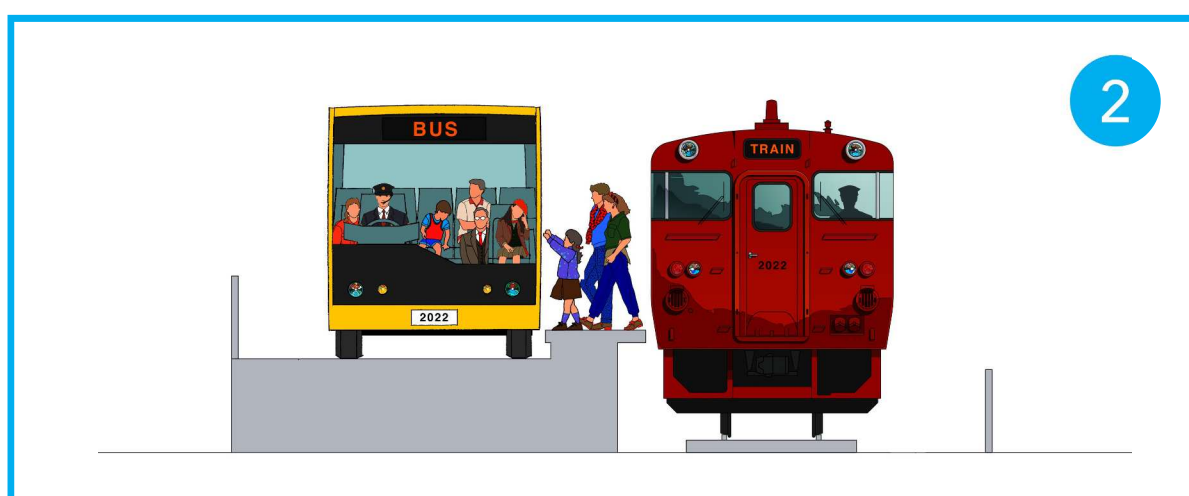
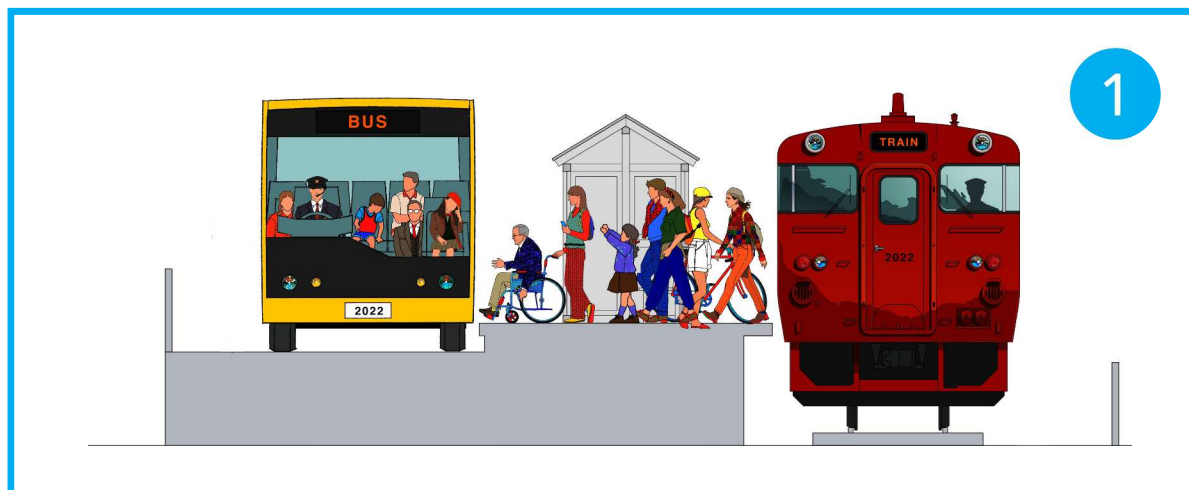
地域の将来と利用者の視点に立った ローカル鉄道の在り方に関する提言

～地域戦略の中でどう活かし、どう刷新するか～



令和4年7月

鉄道事業者と地域の協働による
地域モビリティの刷新に関する検討会



表紙、表紙の裏、裏表紙の裏のイラストは、株式会社ドーンデザイン研究所（代表：水戸岡鋭治氏）のご厚意により、ローカル鉄道の再構築をイメージして頂いたものです。

表紙のイラストは鉄道とBRT（バス高速輸送システム）の対面乗り換えをイメージしたものです。

上記の①～③は、鉄道とBRTの対面乗り換えについて3つのパターンをイメージしたものです。

裏表紙の裏のイラストは、駅の活性化をイメージしたものです。マルシェやカフェでにぎわいを取り戻しています。

はじめに

地域の公共交通は、地域住民の日常生活や社会経済活動の基盤として、地方創生の実現や岸田政権が掲げる「デジタル田園都市国家構想」の実現に不可欠な存在であり、そのネットワークの維持・活性化を図ることは極めて重要である。

中でも、鉄道は、大量輸送性、定時性、速達性を兼ね備え、多くの利用があれば環境への負荷も低い優れた輸送機関である。また、地域の幹線として機能している場合、バス等の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大きな存在である。さらに、線区によっては、我が国の社会経済活動を支える基幹的ネットワークの一部を形成し、都道府県や市町村の圏域を越えて、特急列車等の優等列車や貨物列車が走行しているものもある。

一方で新型コロナウイルス感染症は、鉄道など公共交通機関にも甚大な影響を与えた。感染拡大期における出勤、出張、観光の自粛や、いわゆるインバウンド需要の蒸発はもとより、リモートワークの進展などニューノーマルが拡大、定着する中であって、コロナ後も旅客需要が元の水準に戻ることはないという意見も多い。

ただ、特にローカル鉄道における利用者の減少は、新型コロナウイルス感染症の拡大以前から、人口減少、少子化の進展、モータリゼーションを前提としたライフスタイルや都市構造の変化等により、相当程度進行していたにもかかわらず、危機認識が広く共有されてこなかった。人口減少がこれから更に加速すると予測されている中、新型コロナウイルス感染症は、近い将来必ず対応しなければならない問題について、今すぐ対応せざるを得ない状況を作り出したに過ぎない。

民間事業者である鉄道事業者各社は、鉄道路線の維持に向けて、自らの経営努力として、列車の減便や減車、優等列車の削減・廃止、駅の無人化等の経費削減策、投資の抑制や先送り等により対応してきた。その結果、公共交通としての利便性が著しく低下し、利用者のニーズから乖離したため、更なる利用者の逸走を招くという状況が出てきている。さらには、民間事業者として許容できないレベルの大幅な赤字収支となり、将来に向けた持続可能性が失われつつある線区もある。

こうしたローカル鉄道の危機的状況を放置すれば、地域の発展を阻害し、利用者に不便や不安を来し得るにも関わらず、鉄道事業者は、ローカル鉄道を経営上の重荷としか見ていないのではないか、その再生方策について関係者と十分な協議をし、徹底的に競争力の回復に取り組んできたのだろうか、その一方で、国や地方自治体はローカル鉄道の現状を直視し、効果的に対応してきただろうか、見て見ぬふりをして、鉄道事業者任せにしてきたのでは

ないか、これが、本検討会の問題意識である。

特にJR旅客各社のローカル線区については、1987年の国鉄の分割民営化以降、新幹線や都市部の路線、関連事業等で得た利益からの内部補助により支えられてきており、国鉄改革から35年間もの月日を経た今まで、利用者の減少を主たる理由として廃止に至ることは、比較的抑えられてきたと言える。他方で、結果的に、国や地方自治体は、この間の各線区の利用状況や経営状況の変化について「自分ごと」として強い危機感を抱くことなく、有効な手立てを打ってこなかったのではないか。

新型コロナウイルス感染症が収束しても、こうしたローカル鉄道を取り巻く危機的状況が解消されるものではなく、これ以上の問題の先送りは許されない。今こそ、国、沿線自治体、鉄道事業者等の関係者が一丸となり、改めて地域のローカル鉄道の現状を直視し、危機意識を共有した上で、単なる現状維持ではなく、真に地域の発展に貢献し、利用者から感謝され、利用してもらえる、人口減少時代に相応しい、コンパクトでしなやかな地域公共交通に再構築していく、という観点から地域モビリティの刷新に取り組んでいくべきである。

本検討会では、これまで、関係事業者・地方自治体からのヒアリングやアンケートを行い、ローカル鉄道を巡る現状の把握、国鉄改革から地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(以下「地域公共交通活性化再生法」という。)の成立とその後の運用に係る経緯の確認、地域公共交通の再構築の事例研究等を踏まえて課題と今後の対応方針を整理してきたところであり、これらを踏まえて本提言をまとめたものである。

目次

I ローカル鉄道を取り巻く現状

- 1 基本認識 4
- 2 現状 8

II 路線見直しの経緯

- 1 特定地方交通線の経緯 11
- 2 国鉄分割民営化後のJR各社による廃線等 13
- 3 JR以外の廃線等 13

III 鉄道事業法の改正の経緯

- 1 需給調整規制の廃止 14
- 2 鉄道事業の廃止に係る制度の改正 14

IV 地域公共交通を改善するための法制度

- 1 交通政策基本法及び地域公共交通活性化再生法の制定・改正 15
- 2 地域公共交通活性化再生法の活用状況 17

V 再構築の事例

- 1 地域公共交通を再構築させた先行事例 19
- 2 再構築に向けた取組に当たっての課題 25

VI 今後取り組むべき方向性

- 1 関係者の果たすべき役割・責任 28
- 2 協議の場づくり 30
- 3 線区評価の考え方 33
- 4 公共交通再構築の方策 36
- 5 国の支援の在り方 37
- 6 その他 40

VII おわりに

【参考資料】刷新取組・駅の活性化に関する事例集

I ローカル鉄道を取り巻く現状

1 基本認識

鉄道は、大量輸送機関として我が国の経済産業活動を支える大きな役割を果たしており、近年はカーボンニュートラルの観点からも改めてその意義が注目されている。また、地方部においても、通勤・通学等の日常生活の足、観光等の地域経済の礎として大きな役割を担っている。

各地のローカル鉄道は、JR旅客会社(JR)のほか、大手民鉄事業者、中小民鉄事業者、第三セクター事業者等により、あくまで営利事業という前提で維持・運営されてきた。しかし、沿線人口の減少や少子化の進展はもとより、高速道路をはじめとした道路網の充実と高速バス路線の増加、モータリゼーションを前提としたライフスタイルや都市構造への変化を伴うマイカーへの転移等により、人口減少の速度を上回るペースで利用者が大幅に減少し、大変厳しい状況に直面している。そこに新型コロナによる外出の自粛や、アフターコロナのニューノーマルが追い打ちをかけている状況にある。

かねてから、ローカル線区のみで事業を行っている地域鉄道※事業者における経営の厳しさは広く認識されているところである。このため、国において、レールやまくら木、老朽化した車両の更新など安全性の向上に資するための設備更新や利便性向上・利用環境の改善に資する設備などの導入に対して、予算や税制特例措置、地方交付税措置による支援を行ってきた。

また、沿線自治体においては、後述するとおり、地域公共交通活性化再生法の枠組みも活用しながら、国との協調補助にとどまらず、地域の移動の足を守るため、それぞれの利用状況や経営状況等に応じ、様々な形で支援を行ってきている。同法の「鉄道事業再構築事業」の枠組みを活用して上下分離した事例も10例みられる。

他方、JRについては、国鉄改革において、多額の国鉄長期債務を切り離して国民負担とするほか、国や地方自治体が多く国鉄職員を受け入れてJR各社の負担を軽減した一方、JR各社には駅周辺部も含めた貴重な固定資産を数多く承継させるとともに、不動産・流通等の関連事業の展開によって経営基盤の強化を可能とした。これらによって、国鉄改革時

※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。これらのうち、中小民鉄及び第三セクターを合わせて地域鉄道事業者と呼び、令和4年4月1日時点で95社となっている。

の経営環境を前提とすれば、不採算路線を含めた鉄道ネットワークを維持していくことが可能と考えられた。また、その後、完全民営化した会社については、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律（以下「JR会社法」という。）に基づき国土交通大臣が定める指針（「新会社がその事業を営むに際し当分の間配慮すべき事項に関する指針」。以下「大臣指針」という。）に基づき、「国鉄改革の実施後の輸送需要の動向その他の新たな事情の変化を踏まえて現に営業する路線の適切な維持に努めるものとする」とされた。各社はこれを遵守してきており、現に、JRの経営判断により廃止された路線は、整備新幹線の開業に伴い経営分離され、第三セクターによる鉄道輸送へ転換された並行在来線及び貨物線を除けば、過去35年間で合計18線の787.1kmである。この規模は、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法（以下「国鉄再建特措法」という。）に基づき、昭和58年10月から平成2年4月の間の約7年間に廃止された83線の3157.1kmと比較しても抑えられてきたと言える（P7の表参照）。他方で、JRのローカル線区の厳しい状況については、この内部補助構造の下で十分に顕在化してこなかったため、関係者が「自分ごと」として強い危機感を抱くことが少なかった。

国鉄改革から35年が経過し、JRのローカル線区においても、その取り巻く状況は先述のとおり人口減少等により劇的に変化している。さらに、長引くコロナ禍により、地方部のみならず新幹線や都市部においても利用者数が大幅に減少した結果、経営状況が急激に悪化し、令和2年度にはJR各社の合計で、連結ベースの最終損益が1兆円を超える赤字となった。さらにアフターコロナにおいてもコロナ禍前の利用者数まで回復することが見通せず、事業構造の変化が必要とされている。

(参考)新会社がその事業を営むに際し当分の間配慮すべき事項に関する指針

平成13年にJR本州三社、平成28年にJR九州が、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の対象から除外。

国鉄改革の趣旨を踏まえた事業経営の確保のため、
国土交通大臣は、JR本州三社・JR九州が踏まえるべき事業経営の指針を策定、公表。

(本州三社)国土交通省告示第1622号(平成13年11月)
(JR九州)国土交通省告示第1272号(平成27年12月)

【指針〔配慮すべき事項〕の主な内容】

1. JR会社間における連携及び協力の確保に関する事項

- 他の会社の営業路線をまたがって乗車する旅客の運賃及び料金を定める場合の配慮(通算制、遠距離通減)
- 鉄道線を貨物会社に使用させる場合、追加的に発生する経費相当額を基礎とする(アポイダブルコストルール)
- 他の会社との駅、鉄道線路その他の鉄道施設の使用その他の鉄道事業に関する協定は、他の会社の鉄道事業の健全かつ円滑な経営及び利用者の利便に配慮した内容とする

2. 路線の適切な維持及び駅その他の鉄道施設の整備に当たっての利用者の利便の確保に関する事項

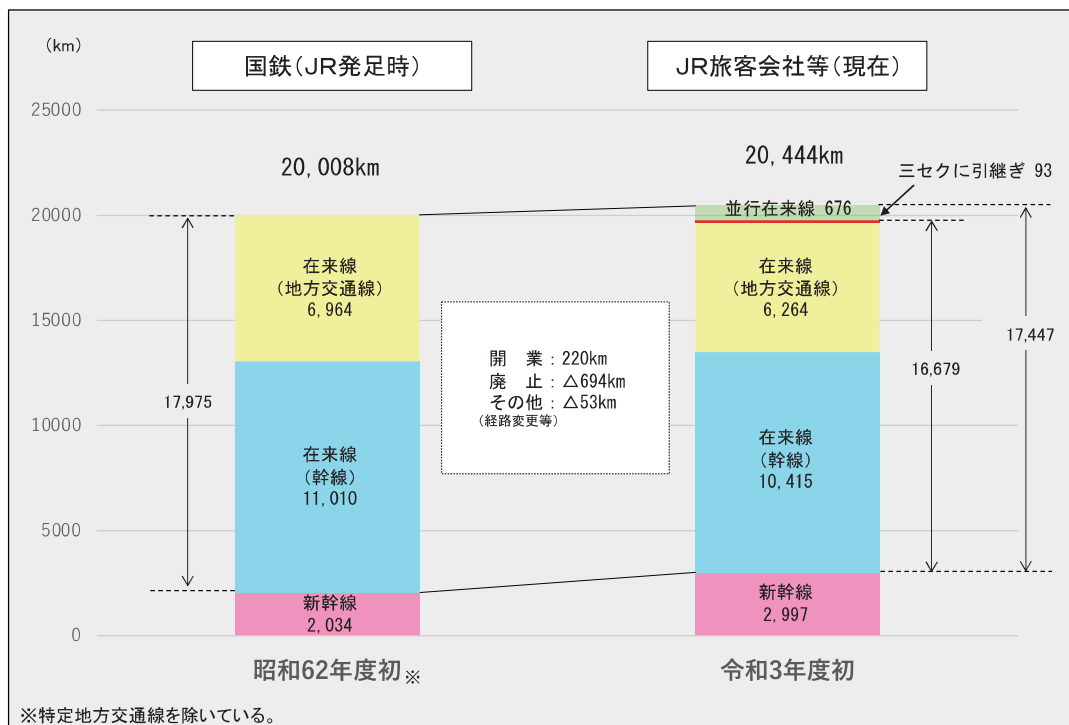
- 輸送需要の動向等を踏まえて、現に営業する路線を適切に維持
- 路線を廃止しようとするときは、輸送需要の動向等の変化を地方公共団体及び利害関係人に対して十分に説明
- 駅等の整備にあたっては、バリアフリー法の移動円滑化のため必要な措置を講ずるなど、利用者の利便の確保に配慮

3. 中小企業者への配慮に関する事項

- 地域において当該新会社が営む事業と同種の事業を営む中小企業者の企業活動を不当に妨げ、又はその利益を不当に侵害することのないよう特に配慮

- ・国土交通大臣は、指針を踏まえた事業経営を確保する必要があるときは、会社に対し指導及び助言
- ・国土交通大臣は、正当な理由がなく指針に反する事業経営等を行ったときは、会社に対し勧告及び命令
- ・命令に違反した場合は、違反行為をした会社の取締役又は執行役に対し罰則(過料)

(参考)JR発足時に引き継いだ国鉄路線の営業キロ比較



(表)JRの経営判断により廃止された路線

(特定地方交通線のほか、整備新幹線の開業に伴い経営分離された並行在来線及び貨物線の廃止を除く。)

線名	事業者名	区間	営業キロ	廃止年月日
函館線	JR北海道	砂川－上砂川	7.3km	平成6年5月16日
深名線		深川－名寄	121.8km	平成7年9月4日
江差線		木古内－江差	42.1km	平成26年5月12日
留萌線		留萌－増毛	16.7km	平成28年12月5日
石勝線		北海道医療大学－新十津川	47.6km	令和2年5月7日
札沼線		新夕張－夕張	16.1km	平成31年4月1日
日高線(※1)		鷗川－様似	116.0km	令和3年4月1日
信越線	JR東日本	横川－軽井沢	11.7km	平成9年10月1日
岩泉線(※1)		茂市－岩泉	38.4km	平成26年4月1日
山田線(※1、2)		宮古－釜石	55.4km	平成31年3月23日
大船渡線(※1、3)		気仙沼－盛	43.7km	平成2年4月1日
気仙沼線(※1、3)		柳津－気仙沼	55.3km	令和2年4月1日
七尾線(※4)	JR西日本	和倉温泉－輪島	48.4km	平成3年9月1日
美祢線		南大嶺－大嶺	2.8km	平成9年4月1日
可部線(※5)		可部－三段峡	46.2km	平成15年12月1日
富山港線(※6)		富山－岩瀬浜	8.0km	平成18年3月1日
三江線		三次－江津	108.1km	平成30年4月1日
牟岐線(※7)	JR四国	阿波海南－海部	1.5km	令和2年10月31日

※1 廃止時点において、被災により運休していた路線

※2 三陸鉄道へ経営移管した路線

※3 BRT(バス高速輸送システム)に転換した路線

※4 経営形態変更(JR西日本：和倉温泉～穴水間は第三種鉄道事業)

※5 廃止した区間のうち可部－あき亀山間は平成29年3月に再開業

※6 一部区間をルート変更のうえ、富山ライトレールにより平成18年4月に再開業

※7 阿佐海岸鉄道からの要望により経営移管した路線

こうした中、JR、民鉄、三セクを問わず、一部のローカル鉄道においては、コロナ禍が生じる前から、人口減少やマイカーへの転移等に伴う利用客の大幅な減少により、大量輸送機関としての鉄道の特性が十分に発揮できない状況が生じていた。

各事業者においては、鉄道路線の維持に向け、自らの経営努力として、列車の減便や減車、優等列車の削減・廃止、駅の無人化等の経費削減策や、投資の抑制や先送り等により対応してきたが、その結果、公共交通としての利便性が大きく低下し、更なる利用者の逸走を招くという負のスパイラルを起こしている線区が出てきている。その結果、民間事業者として許容できないレベルの大幅な赤字に陥り、将来に向けた持続可能性が失われつつある。我が国では、この先も、地方部を中心に人口減少が加速すると予想され、今後、こうした危機は更に深刻化すると考えられる。

そのため、国、沿線自治体、鉄道事業者等、関係者が、ローカル鉄道を取り巻く現状をまず直視し、危機意識を共有する必要がある。その上で、関係者が一丸となって、単なる現状維持ではなく、真に地域の発展に貢献し、利用者から感謝され、利用してもらえる、人口減少時代に相応しい、コンパクトでしなやかな地域公共交通に再構築していく、という観点から必要な対策を講じていくことが急がれる。

2 現状

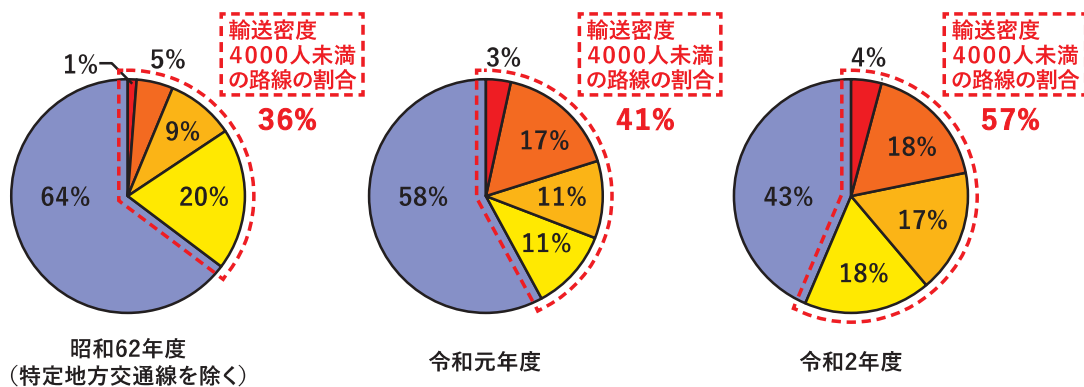
① 利用状況、輸送密度、収支状況等

鉄道は、自家用車を除く国内旅客輸送量のうち、人員ベースで約8割、人キロベースで約7割を占めており、大量輸送に適した公共交通機関として大変重要な役割を果たしている。

鉄道の旅客輸送量は1990年代後半から概ね安定的に推移し、コロナ禍前には人員ベース、人キロベースともに緩やかな増加傾向にあったが、コロナ禍により令和元年度は減少に転じた。令和元年度の鉄道の旅客輸送量は、人員ベースでは対前年度比約0.5%減の約252億人、人キロベースでは対前年度比約1.5%減の約4,350億人キロとなっている。さらに、令和2年度はコロナ禍により、JR及び大手民鉄で、人員ベースでは対前年度比約30%減、人キロベースで対前年度比約40%減となっている。

鉄道輸送の大宗を占めるJRでは、昭和62年の国鉄改革後、新幹線や都市部路線を中心に利用者数を伸ばしてきた。一方、地方部を中心とした路線の一部では利用者数が大幅に減少している。路線毎の輸送密度の変化をみると、輸送密度が4,000人未満だった路線(特定地方交通線を除く。)は営業キロベースで昭和62年度には全体の36%だったのに対し、令和元年度には41%、コロナ禍の影響が大きく出た令和2年度には57%と半数を超えた。

(参考)JR旅客6社における輸送密度ごとの路線の割合



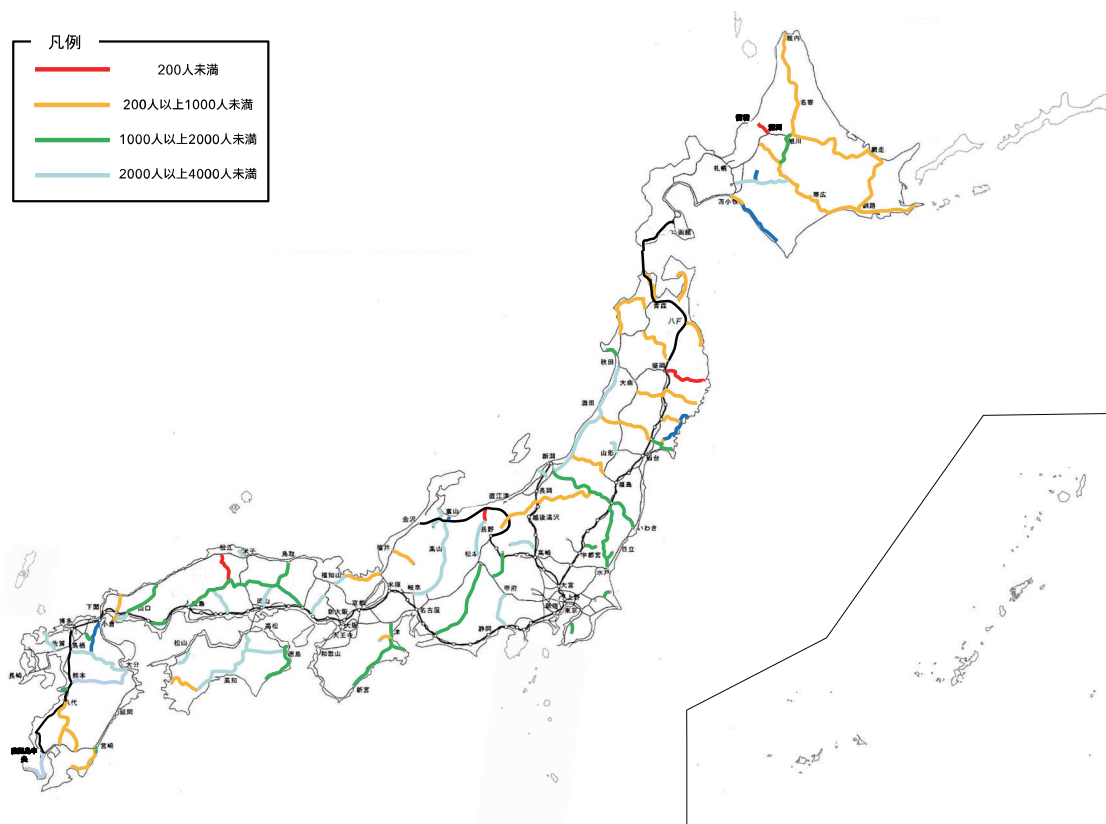
※営業キロベース(路線単位での計算)

※四捨五入の関係で合計が合わない場合がある。

※新幹線を除く

凡例	輸送密度	昭和62年度 (特定地方交通 路線を除く)	令和元年度	令和2年度
■	200人未満	1%	3%	4%
■	200人～1,000人	5%	17%	18%
■	1,000人～2,000人	9%	11%	17%
■	2,000人～4,000人	20%	11%	18%
■	4,000人以上	64%	58%	43%
		(100%)	(100%)	(100%)

(参考)JR路線別輸送密度 ※令和元(2019)年度実績(会社別)



JR北海道、JR四国は全路線、JR西日本及びJR九州は輸送密度2,000人未満の路線における線区別収支を公表している。これによると、営業費用における共通経費部分の取り扱いには各社によって相違があるものの、令和2年度（JR西日本は同年度を含む過去3年平均）では、公表された90線区すべてにおいて営業費用が営業収益を上回っており、大変厳しい状況となっている。

大手民鉄は、平成24年度以降、景気回復に伴い輸送需要が拡大する一方、訪日外国人旅行者の輸送需要も加わり増加傾向が続いていたが、令和2年度はコロナ禍で大きく減少した。大手民鉄の中には、都市部における輸送のみならず、地方部の輸送を担っている事業者もあり、その利用状況はJR各社と同様、大変厳しい状況にある。

また、地域鉄道では、輸送人員が平成3年度をピークに、平成14年度頃まで逡減傾向であったが、その後下げ止まり、平成23年度からはわずかであるが増加傾向が見られていた。しかし、ピーク時の平成3年度と令和元年度を比較すると約22%減少した。さらに、令和2年度にはコロナ禍により、令和元年度比で約28%減少した。

② 鉄道事業者の経営状況

コロナ禍前の主要な鉄道事業者の経営状況は、緩やかな景気回復と旺盛なインバウンド需要を取り込むことにより、関連事業もあわせて順調に推移していた。一方、新型コロナウイルス感染症の拡大による緊急事態宣言やまん延防止等重点措置の度重なる発出と、その後の出控えによる利用者の大幅な減少を受け、JR・大手民鉄の令和2年度決算は連結ベースの最終損益が全社で赤字となり、その合計額は約1.5兆円となった。令和3年度は、不動産事業などの好調な関連事業で利益を確保したことなどにより、大手民鉄では多くの事業者が連結ベースの最終損益で黒字を確保した。一方、JRはJR九州を除く5社で最終損益が赤字となり、厳しい状況が続いている。

また、JR及び大手民鉄に係る鉄道事業の営業損益は、新幹線や都市部路線を含むこともあり、コロナ禍前まではJR北海道、JR四国を除き黒字を維持していたが、令和2年度決算では、すべてで赤字となった。

地域鉄道は、輸送人員の減少等に伴い、令和元年度で事業者の78%が経常収支赤字と厳しい状態に置かれていたところ、コロナ禍により令和2年度には98%が赤字となった。

II 路線見直しの経緯

1 特定地方交通線の経緯

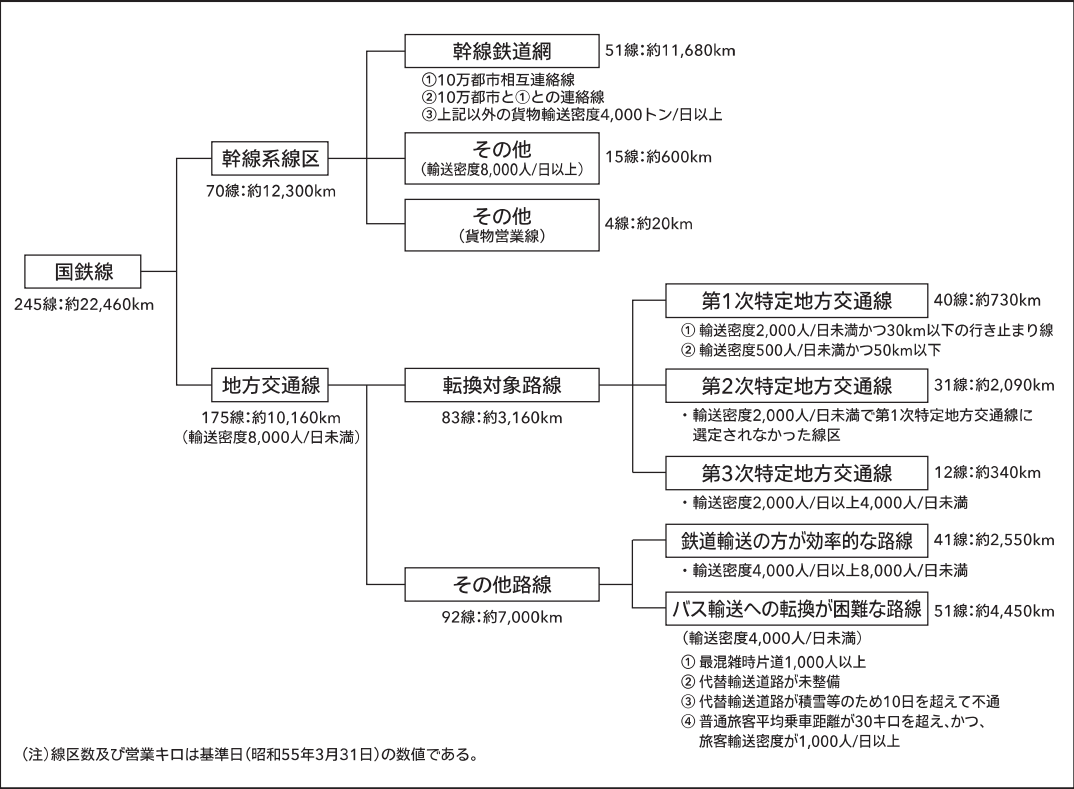
国鉄の経営は、昭和39年に300億円の単年度赤字を計上して以来、年々その赤字額は増大し、そのまま放置すれば、危機的狀態に陥ることが明らかであった。国鉄の経営の再建は、国民生活及び国民経済にとって喫緊の課題であったので、政府は「日本国有鉄道の再建について（昭和54年12月29日閣議了解）」に基づき、国鉄の経営改善等の措置の実施を柱に、総合的な再建対策を推進していくこととし、国鉄再建特措法が昭和55年12月27日に公布、施行された。

特定地方交通線の選定は同法に基づき行われることとなり、具体的には、国鉄の営業線（245線）のうち、幹線鉄道網を形成する営業線以外の営業線であって、その運営の改善のための適切な措置を講じたとしてもなお収支の均衡を確保することが困難なもの（輸送密度8,000人未満）を地方交通線（175線）とした。さらに、そのうち、鉄道による輸送に代えて、バス輸送への転換が適当な路線（輸送密度4,000人未満であって、①ピーク1時間片道の旅客輸送量が1,000人以上であること、②代替輸送道路が未整備であること、③積雪等による冬期の代替輸送道路の不通日数が1年度当たり10日を超えること、④旅客の平均乗車距離が30キロを超え、かつ、旅客輸送密度が1,000人以上であること、の4条件のいずれにも該当しないもの）として、国鉄から選定承認申請があり、運輸大臣が承認した線区（83線3,157.2km）を特定地方交通線とし、選定・承認された特定地方交通線については、各線毎に設置される特定地方交通線対策協議会において協議を行った上で、バス輸送又は第三セクター等による鉄道輸送への転換を行うこととされた。

第一次から第三次までに分けて行われた選定・承認の基準や転換結果は次表のとおりであるが、最終的に第三セクター等による鉄道輸送へ転換された路線は38線1,310.7km、バス輸送へ転換された路線は45線1,846.5kmであった。

なお、この法律については、昭和62年4月1日をもって廃止されており、現在はこうした廃止・転換基準は存在しない。

(表) 幹線・地方交通線の線区区分の考え方



(表) 特定地方交通線の転換の状況

区分	基準	対象路線	三セク等転換 (鉄道)	バス転換
第1次	・輸送密度2,000人/日未満かつ30km以下の行き止まり線 ・輸送密度500人/日未満かつ50km以下	40線 (729.1km)	18線 (327.2km)	22線 (401.9km)
第2次	・輸送密度2,000人/日未満で第1次特定地方交通線に選定されなかったもの	31線 (2,089.2km)	11線 (670.6km)	20線 (1,418.6km)
第3次	・輸送密度2,000人/日以上、4,000人/日未満	12線 (338.9km)	9線 (312.9km)	3線 (26.0km)
	合計	83線 ※1 (3,157.2km)	38線 ※2 (1,310.7km)	45線 (1,846.5km)

※1 うち30路線(1,438.4km)はJR各社に承継された後、平成2年度までに転換。

※2 うち7路線(302.9km)は第三セクター等による鉄道輸送へ転換後に廃止。

2 国鉄分割民営化後のJR各社による廃線等

昭和62年4月1日の国鉄分割民営化以降にJR各社の経営判断により廃止された旧国鉄の路線(特定地方交通線のほか、整備新幹線の開業に伴い経営分離され第三セクターによる鉄道輸送へ転換された並行在来線及び貨物線の廃止を除く。)は18線区(787.1km)あり、そのうち、4線区(113.3km)は第三セクター等による鉄道輸送へ転換され、14線区(673.8km)はバス輸送へ転換された。

(表)国鉄分割民営化後のJR各社による路線廃止等の状況(具体の廃止路線一覧についてはP 7 の表を参照)

国鉄分割民営化後のJR各社による 路線廃止等 ※1	計	三セク等転換 (鉄道)	バス転換
	18線区 (787.1km)	4線区 ※2 (113.3km)	14線区 (673.8km)

※1 特定地方交通線のほか、整備新幹線の開業に伴い経営分離され第三セクターによる鉄道輸送へ転換された並行在来線及び貨物線の廃止を除いている。

※2 うち1線区の一部区間(20.4km)は第三セクターによる鉄道輸送へ転換後に廃止。

3 JR以外の廃線等

JR以外の路線についても、地方部を中心に、少子高齢化やモータリゼーションの進展等に伴って利用者の減少が続いており、昭和62年度以降では全国で54線区(850.5km)が廃止され、バス輸送に転換された。

III 鉄道事業法の改正の経緯

1 需給調整規制の廃止

旅客鉄道輸送に対する国民のニーズが高度化・多様化し、鉄道輸送サービスのより一層の向上が求められている中、平成12年の鉄道事業法の改正により需給調整規制を廃止し、国は新規参入に当たっては、安全の確保と消費者保護の観点からの事業許可、運賃の上限認可を行うこととする等、最低限の規制に止めることで、サービスの質、量、内容、水準等は個別の鉄道事業者の経営判断等に委ねることとした。

2 鉄道事業の廃止に係る制度の改正

事業の参入に際して需給調整規制を行わない許可制としたことと併せ、事業退出についても、鉄道事業者の自主性・主体性を尊重することが適当であること等に鑑み、原則1年前の事前届出制とした。国は、退出後の沿線地域の公衆の交通利便の確保に関し、関係自治体等から意見を聴取することとしたが、代替交通機関の確保等に関して十分な意思疎通を図ることを目的としたものであり、廃止に当たって地方公共団体の同意を要件としたものではない。

ただし、上場したJR各社については、その後JR会社法に基づいて定められた大臣指針において、現に営業している路線の適切な維持のほか、仮に路線を廃止しようとするときも、国鉄改革の実施後の輸送需要の動向等を関係自治体等に対して十分に説明することが求められている。実際にJR各社は大臣指針を遵守してきており、廃止に当たっては、沿線各地域に厳しい現状について説明を重ね、廃止後の代替交通手段の確保・維持策の調整をし、理解を得る努力をした上で廃止届を提出している。こうした十分な調整を行わずに廃止届出が行われた事例は、これまでにない。国においては、今後もこうした運用を徹底していくことが期待される。

【鉄道事業法(昭和61年法律第92号)】

→ 鉄道事業等の運営を適正かつ合理的なものにすることにより、輸送の安全を確保し、鉄道等の利用者の利益を保護するとともに、鉄道事業等の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進することを目的とする。(第1条)

体系	
◇ 参入(許可) 種別・路線ごとに許可 事業基本計画の提出 ◇ 工事の施行(認可) 工事計画の提出 事業基本計画・技術基準への適合性を確認 工事の完成検査 ◇ 車両(確認) 技術基準への適合性を確認 ◇ 運賃・料金(上限認可・届出) 能率的な経営の下における適正な原価に適正な 利潤を加えたものを超えないか 実施運賃の届出 ◇ 運行計画(届出) ◇ 事業の譲渡および譲受、合併及び分割(認可) ◇ <u>事業の休止／廃止(届出)</u> 等	参考：他モードの規制内容 鉄道のみならず、他の交通モードにおいても需給調整規制の廃止に伴い参入・退出規制が緩和された。 ● 乗合バス事業(道路運送法) 参入(許可) 退出(届出) ● 国内航空運送(航空法) 参入(許可) 退出(届出) ● 国内旅客船事業(海上運送法) 参入(許可) 退出(届出) 平成11年に成立した鉄道事業法の一部を改正する法律により、参入に際して需給調整規制を行わない許可制としたほか、退出について許可制から事前届出制とするなど規制緩和を実施

IV 地域公共交通を改善するための法制度

1 交通政策基本法及び地域公共交通活性化再生法の制定・改正

人口減少、少子高齢化の進展や地球温暖化の防止に関する取組の必要性の増大、国際競争の激化といった交通を取り巻く経済社会情勢が著しく変化する中、平成25年には、交通に関する施策の理念や基本的方向を明らかにすることにより、個々の法律、制度、予算等による施策の方向性を定め、一定の方向に誘導し、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通政策基本法が制定された。

同法は、国民等の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという認識の下に、「豊かな国民生活の実現」、「国際競争力の強化」、「地域の活力の向上」、「大規模災害への対応」など、政府が推進する交通に関する施策についての基本理念が定められている。また、これらの基本理念を実現するために実施することが必要な交通に関する基本的な施策として、

- ・ まちづくりと一体となった公共交通ネットワークの維持・発展を通じた地域の活性化
- ・ 国際的な人流・物流・観光の拡大を通じた我が国の国際競争力の強化
- ・ 交通に関する防災・減災対策や多重性・代替性の向上による巨大災害への備え
- ・ 少子高齢化の進展を踏まえたバリアフリー化をはじめとする交通の利便性向上
- ・ 以上の取組を効果的に推進するための情報通信技術(ICT)の活用

を定めるとともに、交通に関する基本的な施策の策定と実施について、国、地方自治体、事業者等の責務が定められている(具体的内容はP28参照)。

地域交通の維持・確保等地域の生活交通の在り方については、「地域」が主体となって、鉄道、乗合バス、離島航路等あらゆる地域公共交通、そしてまちづくりのハード・ソフトの取組を総合的に捉え、自らの地域に最適な在り方を、自らの重要課題として検討し、幅広い関係主体が連携しつつ取り組むことが必要不可欠であるという考えのもと、平成19年に地域公共交通活性化再生法が制定された。地域の交通については、地方自治体が主体となって、交通事業者、関係行政、まちづくり関係者、住民、学識経験者等幅広い関係者の参加による協議会(以下「法定協議会」という。)を設け、地域に最適な生活交通等の在り方について議論・検討し、関係者の合意形成を図りつつ同法の法定計画(以下「法定計画」という。)を策定し、地域が主体となって、地域の連携により、地域公共交通等の維持・確保や利便性向上に取り組むことを促進する制度が整備された。

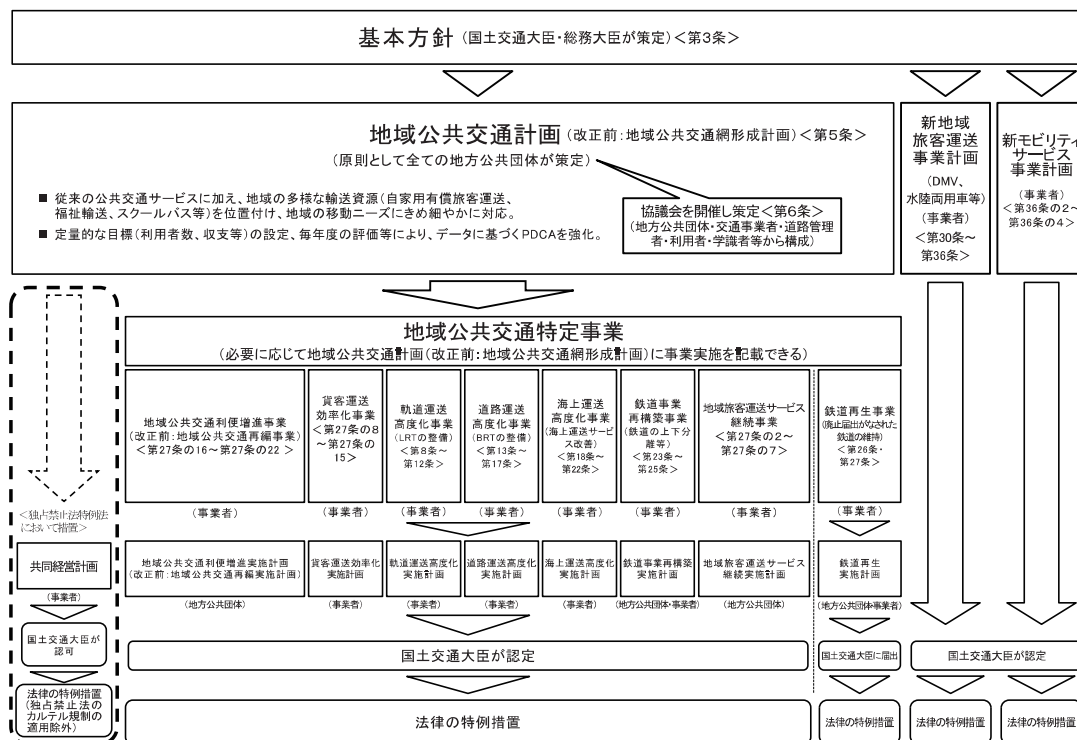
併せて、法定計画には地域交通の維持や利便性向上に資する取組を地域公共交通特定事

業(以下「特定事業」という。)として法律の特例措置で支援する仕組みが設けられており、平成20年の改正では、地方自治体等と鉄道事業者が共同で、上下分離をはじめとする事業構造の変更により路線の維持を図る「鉄道事業再構築事業」などが創設された。

また、平成26年には、前年の交通政策基本法の制定を受け、同法を改正し、新たに都道府県も法定計画の作成主体とするとともに、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考えのもと、法定計画(「地域公共交通網形成計画」に名称変更)と都市計画制度における立地適正化計画等との連携が明記された。

さらに、令和2年改正では、地方自治体による法定計画(「地域公共交通計画」に名称変更)の作成を努力義務化し、国が予算・ノウハウ面の支援を行うことで、地域における取組を更に促進するとともに、地域の多様な輸送資源(自家用有償旅客運送、福祉輸送、スクールバス等)も計画に位置付けることとした。また、地域の移動ニーズにきめ細かく対応できるメニューを充実させるべく、鉄道や路線バス等の維持が困難と見込まれる段階で、地方自治体が関係者と協働してサービスの継続のための実施方針を策定し、公募により新たなサービス提供事業者等を選定する「地域旅客運送サービス継続事業」や、路線の効率化のほか、等間隔運行や定額制乗り放題運賃等のサービス改善を促進する「地域公共交通利便増進事業」が創設された。併せて、地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律(以下「独占禁止法特例法」という。)により、乗合バス事業者と他の乗合バス事業者又は鉄道事業者等との間での共同経営について、カルテル規制を適用除外する特例が創設され、交通事業者間の連携を促進することが可能となった。

(参考)地域公共交通活性化再生法の基本スキーム



2 地域公共交通活性化再生法の活用状況

平成26年11月の改正法の施行以降、同法に基づく取組は、令和4年3月末までに714件の地域公共交通計画（旧法の地域公共交通網形成計画を含む。）が策定されており、それぞれの地域の実情に対応して、地方自治体をはじめ地域の幅広い主体が連携し、地域が主体的に検討を行うことが重要である、という同法の趣旨等が、相当程度浸透していると言える。

特に路線バスやコミュニティバス等について積極的に活用されており、鉄道についても、「鉄道事業再構築事業」により上下分離が10件認定されるなどの活用事例が見られる。最近の事例では、令和元年11月に設置された「近江鉄道沿線地域公共交通再生協議会」において、近江鉄道線が沿線10市町にまたがる広域鉄道ネットワークであることも踏まえ、広域自治体である県が事務局となり、近江鉄道線の在り方をはじめとする沿線地域の公共交通網の再構築に向けて協議が進められており、令和6年度から公有民営方式による上下分離への移行を決定した。

ただし、JR各社については、これまで247件の地域公共交通計画に係る協議会に参画しているが、ローカル線区の在り方について正面から取り上げられた事例は一件もなく、あくまで当該線区の存在を前提に、その利用促進に関する取組みや、駅に接続するバス等の交通の在り方について検討しているという実態がみられる（令和3年4月末時点）。

鉄道での活用事例が限られる理由としては、鉄道は多くの地方自治体をまたがって存在していることが多く、地方自治体間の調整が難しいこと、鉄道は営利事業である一方で、地域においては古くから存在している基幹的インフラでもあり、所与のものとして捉えられる傾向にあること、線区によっては、特急列車等の優等列車や貨物列車が運行されており、その在り方の検討には全国的な観点が必要であることが考えられる。

特にJRについては、過去は国鉄として存在し、国鉄改革を経て今に至っているという歴史的経緯、更には長年にわたり新幹線や都市部、関連事業からの内部補助によりローカル線区が支えられてきた、という実態があり、沿線自治体が主体的に取り組む対象ではないとの認識が定着しており、地域鉄道、バス等と異なり、これまで多くの沿線自治体にとって財政支援を含め、自分事として捉える対象とはされてこなかったという事情もあると思われる。

また、鉄道事業者からの情報開示がなければ、地方自治体は利用状況や赤字の程度などが把握できず危機認識を持ちづらく、また、近年を除き、鉄道事業者から地方自治体に対して、こうした情報開示を積極的に行なうコミュニケーションを密にする努力があまり行われてこなかった、ということも、鉄道事業者と地方自治体の間で、ローカル鉄道の在り方を巡る協議が進んでこなかった原因の一つと考えられる。

V 再構築の事例

1 地域公共交通を再構築させた先行事例

(参考資料「刷新取組・駅の活性化に関する事例集」参照)

これまでに、先述の地域公共交通活性化再生法の法定協議会の枠組み等を活用しながら、鉄道事業者と沿線自治体との協働により、ローカル鉄道の在り方を見直し、地域公共交通の再構築に取り組んだ先行事例が存在する。

今後、地域公共交通の再構築に取り組む関係者においては、これらの先行事例を参考としながらも、データやファクトに基づき、線区ごとの状況をきめ細かく分析した上で、当該線区に最適な対応策を改めて検討・実施していくことが重要である。

① 第三セクター化

地方自治体が経営に直接関与する第三セクター事業者になることで、地域との連携が大幅に改善し、利便性や持続可能性が高まることが期待される。

あいの風とやま鉄道は、北陸新幹線の開業に伴い、いわゆる並行在来線として、JR西日本の北陸本線の一部を引継ぎ第三セクター鉄道として開業した。増便やダイヤ設定の工夫、駅の新設等、地域と連携した利用促進の取組が進み、第三セクター鉄道として開業する前と比較して利用者が大きく増加した。

② 分社化

路線の一部の経営を本体から切り離し、分社化することにより、その路線について経営状況が透明化されるとともに、本体とは別体系の運賃設定が可能になる。補助等の支援を行う側からも、その必要性が関係者に理解されやすくなるという点も指摘される。

嵯峨野観光鉄道は、JR西日本の子会社として設立され、同社の山陰線の複線バイパス路線の開通により使われなくなった旧線を、観光利用に特化する形で営業を開始した。

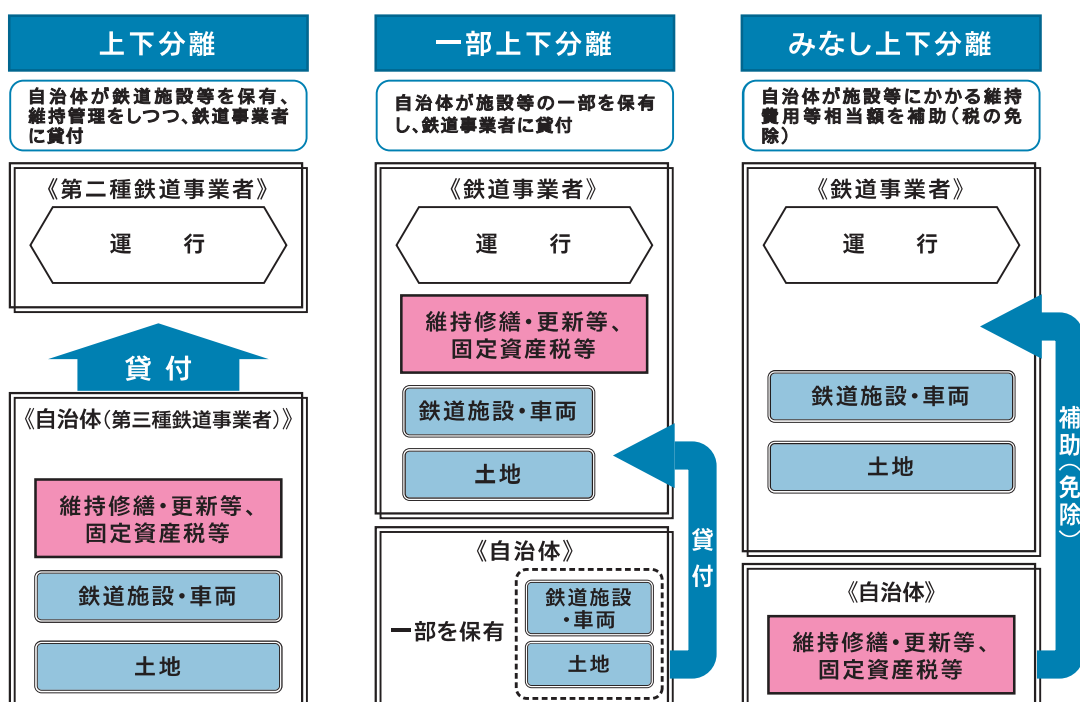
③ 上下分離

地方自治体等が鉄道事業者に代わって鉄道施設や車両を保有する「上下分離方式」を導入することで、鉄道事業者は施設・車両等をオフバランス化(貸借対照表から切り離し)でき、減価償却費や固定資産税の負担がなくなることに加え、仮に地方自治体等の判断により施設・車両等の使用料が減免又は無償化されれば、経常収支も改善され、事業改善や新規投資のための余力が生まれてくる。

京都丹後鉄道のように、これまでとは異なる新たな鉄道事業者を参入させ、従来の枠に

囚われない、新たな事業運営を導入するきっかけにもなる。また、施設等の保有主体が地方自治体になれば、福井鉄道のケースが好事例であるが、都市政策・まちづくりや、観光政策との連携、住民のマイレール意識の醸成等に繋がることも期待される。

これまでは、地域公共交通活性化再生法において上下分離手続きを法定化している「鉄道事業再構築事業」の要件が、「最近における経営状況に鑑み、その継続が困難となり、又は困難となるおそれがあると認められる旅客鉄道事業について、経営の改善を図るとともに、地方公共団体その他の者の支援を受け・・・当該旅客鉄道事業に係る路線における輸送の維持を図るための事業」という形になっていることもあり、上下分離が地方の中小民鉄や第三セクター鉄道の経営救済策と認識されることが多かった。当該事業により地域鉄道に上下分離が導入されたものが全国に10例あり、いずれも事業運営は安定化している。なお、JR線区では、本年9月に長崎本線の一部で、本年10月に只見線の一部で上下分離（公有民営）を導入予定であるが、いずれも、「鉄道事業再構築事業」の対象とはされていない。



今後については、PFI事業と同様、施設等の保有主体と事業の運営主体の役割を明確に切り分けることで、単純な欠損補助とは異なり、鉄道事業者に事業運営の改善インセンティブが働く仕組みとして、ローカル鉄道に係る利便性と持続可能性の改善の一方策として再定義していく必要がある。上の図表にあるように、これまでは自治体が鉄道施設等を保有す

ることが原則と考えられてきたが、役割の切り分けという意味では、先述の京都丹後鉄道の例にあるように、既存の鉄道事業者が鉄道施設等を保有し続け、他の鉄道事業者（第三セクター事業を含む。）に運行を委ねる、というパターンも考えられる。いずれにせよ、その際には、上下分離に当たって、どのような形で役割分担を整理し、事業運営の改善指標を合意事項として定義できるかがポイントとなる。

④ みなし上下分離

上下の主体の完全分離をしないものの、鉄道施設等の保有に係る経費相当分を地方自治体が負担することで、実質的に上下分離したのと同じような効果を実現しようとするものである。

特に地方自治体において、第三種鉄道事業の許可を取ることの負担を考慮して、この選択肢が検討されることがあり、群馬県において導入事例がある（いわゆる「群馬県方式」）。

ここでも、上下分離と同様、単純な欠損補助としないための工夫が必要である。

⑤ 車両の購入支援

観光列車は、移動そのものを楽しみ、沿線観光地への立ち寄り、地元資源（食材や産品等）の提供等を行うことで、地域資源を総合的に活用した観光地の魅力向上につながるものであり、各地で、地域の特徴を生かした様々な観光列車が運行されている。また、自転車の分解等を行わずにそのまま列車内に持ち込むことができるサイクルトレインについても、観光目的や日常利用目的のために各地で実施されている。路線ごとの利用実態を踏まえ、通年実施のみならず、曜日・時間帯・スペースを限定して自転車の持込みを認めたり、イベントの開催に合わせて臨時運行したりする事例が見られる。

こうした取り組みを当該線区の収支改善につなげていくためには、一過性の話題作りに終始するのではなく、いかにして、日常利用も含めた持続的な利用増に結びつけていけるかが重要なポイントである。

こうした車両を含め、新たな車両を、地域の観光振興策の一環として、あるいは、地域住民をはじめとする利用者の快適性・利便性向上策として、沿線自治体等が新たに購入し、鉄道事業者に貸し付ける事例がある。

例えば、(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構と北海道庁では、令和3年度に、JR北海道や道内自治体が出資する北海道高速鉄道開発(株)による観光列車(ラベンダー編成)の購入を支援し、JR北海道に無償貸与して運行させている。令和4年度以降は、一般車両で

あるH100形を取得することとしている。

⑥ 高速化・複線化

鉄道特性の一つとして速達性があげられ、沿線自治体等の協力を得て高速化を進めることで、バスや自家用車との競争力が高まる。また、複線化事業を行うことにより、運行本数を増やすことが可能となり利便性が高まる。

愛知環状鉄道では、沿線開発の進展に伴う旅客需要増大に対応するため、高速化・複線化事業を実施して利便性を向上させること等により、当該事業を開始する前と比較して利用者が増加した。

また、JR西日本の姫新線（姫路～上月）では、沿線自治体が、新型車両の購入や軌道改良などに対する支援を行い、速達性を向上させた。これにとどまらず、増便による社会実験に対する支援、駅舎の改修、地元企業と駅舎の一体利用、駅前駐車場・駐輪場の整備などを実施するとともに、大学生等の通学定期券への助成や5人以上のグループに片道切符を支給するなど、総合的な利用促進策を実施したことで、利用者が平成21年度の238万人から令和元年度の322万人へと大幅に増加した。

⑦ 駅施設の合築化

地方自治体や外部の民間事業者等と協働し、駅施設を行政機関や郵便局、商業施設等を合築することにより、事業者にとっては駅施設の設置・管理経費を削減できるだけでなく、利用者の利便性が向上し、また、例え無人駅であっても、町の玄関口として賑わいを確保できるメリットがある。

具体的には、地方自治体との協働として、駅舎を譲渡し、地方自治体が駅舎のリニューアルや公共施設との合築を行い、駅舎を利活用することで駅周辺を活性化する事例、駅舎の空きスペースを観光案内所や地域の交流スペースとして地方自治体が活用する事例などがある。例えば、JR西日本の紀勢本線湯浅駅（和歌山県）では、新たに沿線自治体が建築した駅舎に観光交流センターや町立図書館、地域交流センターなどが入り、観光や地域交流の拠点として活用されている。

また、JR東日本の内房線江見駅（千葉県）においては、日本郵便と協働を行っており、JR駅舎の跡地に日本郵便が駅と一体となった郵便局を建設して、郵便局窓口業務を行いつつ、JRから委託を受けて駅窓口業務も一体的に行っている。

JR九州は、これまでも民間事業者等と連携し、カフェ、レストラン、コミュニティスペースな

どで駅を有効活用してきたところ、さらに、駅、路線を活用し、JR九州との協働で賑わい創りを行う“にぎわいパートナー”の公募企画(九州 DREAM STATION)を進めている。

⑧ スマート化

新技術を活用して鉄道をスマート化することで、単に経費を削減して持続可能性を高めるだけでなく、利用者の利便性を確保したり、更には向上させることが可能になる。名古屋鉄道では、駅係員のいない駅などに自動券売機、自動改札機、自動精算機、チャージ機、インターホン等を設置し、利用者からの問い合わせなどを係員のいる駅から案内できるようにする駅集中管理システムを導入し、実際に駅に配置される対応要員を削減しつつも利便性を維持している。

JR九州の香椎線では蓄電池電車の「DENCHA」を導入し、エネルギー使用量及びCO2排出量を削減している。蓄電池車両は非電化区間も走行可能であるため、電化設備を撤去(架線レス化)することでメンテナンス費を削減しながら、気動車より乗り心地の良い蓄電池車両を導入し、快適性を確保する取組も考えられる。また、同線では、運転士以外の係員が前頭に乗務する自動運転の実現を目指した実証実験も実施している。

京都丹後鉄道を運行するWILLER TRAINSがクレジットカードのタッチ決済によるキャッシュレス決済サービスを開始するなど、ICカードと比べて導入経費が低い手段を活用してチケットレス化を進める例もある。

⑨ バスとの共同経営

令和2年に、独占禁止法特例法が制定され、乗合バス事業者と他の乗合バス事業者又は鉄道事業者等との間での共同経営について、カルテル規制を適用除外する特例が創設され、交通事業者間の連携を促進することが可能となった。JR四国と徳島バスは、徳島県南部(牟岐線・阿南駅以南)の地域間移動の利便性向上を図るため、独占禁止法特例法に基づく国土交通大臣の認可を受けたことにより、JR四国の牟岐線に並行して運行する徳島バスにおいて、JR乗車券を利用して乗車することができるようになった。共通運賃・通し運賃を設定しバスと補い合うことで、利用者にとっては利用できる便の選択が増え、利便性が向上している。

⑩ LRT化

道路空間を一部活用するなど通常の鉄道に比べ簡易な構造で、かつ、路面電車と比べ定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する軌道系交通システムであるLRT

(Light Rail Transit)への切り替えをまちづくりと一体となって進めることにより、鉄道線を再生させた例がある。

厳しい経営状況にあったJR西日本の富山港線の再生を図るために、富山市が主導してLRT化を実施したところ、運行本数の増加やパターンダイヤの導入、新駅、新停留場の設置、富山駅を挟んで南北に分かれていた路線の接続などにより利便性が向上し、利用者も大幅に増加した。また、運行本数や運賃、始発・終発時刻について利用者の満足度が高いというアンケート結果も出ている。

⑪ BRT化、バス化

BRT(Bus Rapid Transit:バス高速輸送システム)やバスに転換することで、運営経費を削減しつつ、利用者ニーズに応じた運行本数の増加やルート設定が可能となり、公共交通としての利便性や持続可能性が向上する例がある。

東日本大震災による被災から復旧にあたり、BRTを導入したJR東日本の気仙沼線・大船渡線では、鉄道の線路敷を活用して専用道を整備することにより定時性・速達性を確保している。また、利用者のニーズを踏まえ、高台移転した市街地のほか、役場、病院、高校等に新たに駅(停留所)を設け、専用道から降りて立ち寄るなど、駅(停留所)の新設・移設を柔軟に実施している。更に、バスロケーションシステムの導入、ICカードの導入、鉄道とBRTの接続駅における対面乗換の実現、道の駅とBRT駅の合築による高速バス・路線バス網との接続の実現、時刻表の鉄道ページにおける運行ダイヤの掲載、鉄道と同じ運賃水準の維持など、鉄道と同等又はそれ以上の利便性を確保した交通システムとして定着させる工夫がなされており、住民からは、運行本数の増加や新駅設置により便利になった、運行の安定性についても満足している、といった意見が寄せられている。

また、平成29年7月九州北部豪雨により被災したJR九州の日田彦山線についても、BRTによる復旧が決定し、令和5年夏の開業に向けて準備が進められている。並行する一般道は基本的に渋滞が無く、集落も一般道沿いに存在するため、バス停留所の増設(既存の鉄道駅(12駅)に加え、新たに25駅のBRT駅の増設を計画)等により利用者の利便性が増すことを期待した一般道走行区間と、速達性や定時性の効果を期待した専用道走行区間とを選定し、結果的に専用道整備範囲を縮減することにより、建設経費やメンテナンス経費を削減することに成功し、持続可能性を高めている。

なお、BRT導入時の課題として、専用道の整備や車両の購入等の費用が多大であること、根拠となる事業法が分かれているが故に、運賃設定に係る手続きが煩雑であること、専

用道化しない区間に残存する橋りょうやトンネル等の構造物の撤去のための負担が多大であることなどが挙げられる。

一方、BRTの専用道区間においては、自動運転や隊列走行の導入が、一般道に比べて技術的に容易とされ、JR東日本やJR西日本において実証実験が行われている。

また、度重なる自然災害により不通となったJR北海道の日高線(鵠川～様似間)においては、沿線自治体との協議を重ねた結果、バスへの転換が決定され、令和3年4月1日に転換された。その際、既存のバス路線の再編も合わせて行われ、地域の公共交通網が一新された。登校バスの増便、停留所の増設や、高校への乗り入れ、時間帯に応じた短絡ルートと市街地立ち寄りルートの使い分け、低床型バスやリフト付きバスの導入など、利用者のニーズにきめ細かく対応することで、利用者から、鉄道より本数が増え利用したいときに移動しやすくなった、駅よりバス停が近く目的地近くまで行きやすくなった、身体障害者や高齢者も出かけやすくなった、といった、利便性向上を評価する意見が多数寄せられている。

⑫ 寄附金制度を活用した支援

地方自治体等が、ふるさと納税をはじめとした寄附金制度を活用することによって、地域鉄道へ支援をしている事例がある。

例えば、岩手県では「ふるさと納税」の制度を利用して、三陸鉄道を支援しており、返礼品として三陸鉄道のフリー乗車券やオリジナルグッズを用意している。

兵庫県の加西市では、「企業版ふるさと納税」の制度を利用して企業から約6000万円の寄附を集め、国と県の支援も受けて、北条鉄道の法華口駅に行き違い設備を作ることで、ピーク時間帯における運行本数を5便増加させ、利用者にとっての利便性を大きく向上させた。

2 再構築に向けた取組に当たっての課題

① 協議の枠組みの改善

地域公共交通活性化再生法に基づく地方自治体主導の協議メカニズムが整備されているにもかかわらず、これまでのところ、ローカル鉄道の在り方の見直しに関して活用された事例は限られており、特にJR線区については皆無である。そのため、JR線区も含めたローカル鉄道の在り方を沿線自治体と事業者が共に検討しやすい枠組みを工夫する必要がある。特に、複数の経済圏・生活圏にまたがる鉄道については、国の主体的な関与が必要な場合もあるが、現在の地域公共交通活性化再生法において国の関与は「必要な助言」とどまっている。

② 地域公共交通活性化再生法の特定事業の活用促進

地域公共交通活性化再生法における鉄道に係る特定事業として、鉄道の上下分離などにより事業の再構築を行う「鉄道事業再構築事業」が設けられている。しかし、1 ③でも述べたとおり、同法において「鉄道事業再構築事業」の要件が、「最近における経営状況に鑑み、その継続が困難となり、又は困難となるおそれがあると認められる旅客鉄道事業について、経営の改善を図るとともに、地方公共団体その他の者の支援を受けつつ…当該旅客鉄道事業に係る路線における輸送の維持を図るための事業」という形になっていることもあり、上下分離が地方の中小民鉄や第三セクター鉄道の経営救済策と認識されることが多く、JR線区も含めて、鉄道の利便性と持続可能性を向上させることを目的として行う上下分離等に際して活用されにくい状況となっている。既存の鉄道事業者が鉄道施設等を保有し続け、他の鉄道事業者（第三セクター事業を含む。）に運行を委ねる、という逆のパターンも含めて、PFI事業と同様、施設等の保有主体と事業の運営主体の役割を明確に切り分けることで、事業運営の改善インセンティブが働く仕組みとして、再定義する必要がある。

また、「鉄道再生事業」は、廃止届が提出された後における鉄道事業の維持のための対応について規定されているが、実際の運用では、廃止届が提出される前に、沿線自治体と十分に協議を行い、鉄道事業の維持・再生又は鉄道に代わる新たな輸送モードの導入に向けた対応を行うよう鉄道事業者を指導してきており、今般の提言においても、そうした対応を促進しようとしていることから見直すべき、との指摘がある。実際に鉄道再生事業の適用事例はこれまでに1件も無い。

なお、令和2年に創設された「地域旅客運送サービス継続事業」及び「地域公共交通利便増進事業」は、乗合バス事業に限らず、鉄道事業も対象となっており、BRTやバスへの円滑な転換も含めて、より積極的な活用が期待されるが、そのための具体的な方策を検討する必要がある。

③ 規制・運用の適正化

現行の鉄道運賃制度においては、道路運送法のような協議運賃制度はなく、いかなる場合にも総括原価方式による上限認可の範囲内であることが求められており、地域の実情に応じた柔軟な運賃設定に限界（割引は可能だが割増は不可能）がある。1 ⑨で紹介した独占禁止法特例法に基づき、カルテル規制の適用除外を受けて導入する他の輸送モードとの共通運賃・通し運賃の設定にあたっても、このことが課題になっているとの指摘がある。

また、BRT化・バス化に当たっては、鉄道事業法に基づく鉄道事業の廃止届出、道路運送

法に基づく道路運送事業の許可が必要となり、鉄道と同じ水準に運賃を据え置く場合も、道路運送法に基づく上限運賃の認可と割引運賃の届出が必要となっている。そのため、特に、BRTやバスが、鉄道と同等の機能を維持する場合の手続きの簡素化が必要、との指摘がある。

さらに、技術や安全に関わる規制の運用についても、運行本数の少ないローカル鉄道に対して、使用環境に適した設備や車両になっているか、また、経費増の原因となっているか、検証を行う必要がある。

④ 財政支援制度の充実

ローカル鉄道に対する支援制度(予算、税制、地方財政措置)は、地域鉄道に対する安全投資(レール、まくら木、車両等の更新)と利用促進(バリアフリー、外国人対応を含む。)に限られており、上下分離した場合を含め、日常的なメンテナンス経費等に対する支援制度はない。

また、JR、大手民鉄については、内部補助又は別途の支援制度(対JR北海道・四国)により支えるべき、との考え方から、原則、ローカル鉄道向け支援制度の適用が除外されてきた。

ローカル鉄道を取り巻く情勢の大幅な変化に伴い、また、鉄道事業者と沿線自治体の協働を通じた、その在り方の見直しを促す観点から、国の財政支援制度の充実を求める意見が出ている。

VI 今後取り組むべき方向性

これらの課題等を踏まえ、今後取り組むべき方向性として、以下を提言する。

1 関係者の果たすべき役割・責任

① 国・地方自治体・鉄道事業者の責務

交通政策に関する関係者の責務については、交通政策基本法において、

- ・ 国は、国民生活の確保、活発な交流等の交通施策の基本理念に則り、交通施策を総合的に策定、実施する。
- ・ 地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえ、区域内の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定、実施する。
- ・ 交通事業者は、業務を適切に行うとともに、国・地方自治体が実施する交通施策に協力するよう努める。また、その業務の正確かつ適切な情報の提供に努める。

とされている（交通政策基本法第8条～第10条）。

危機的状況にあるローカル鉄道について、単なる現状維持ではなく、真に地域の発展に貢献し、利用者から感謝され、利用してもらえ、人口減少時代に相応しい、コンパクトでしなやかな地域公共交通に再構築していくことが必要である。その際には、国・地方自治体・交通事業者が上記の役割分担を踏まえて、協力・協働しながら取り組んでいくことが不可欠である。

中でも沿線自治体は、地域公共交通活性化再生法において「地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するための計画（「地域公共交通計画」）を作成するよう努めなければならない」とされているように、現在の鉄道が、地域住民の通学・通勤・通院などの日常生活や観光をはじめとする交流人口の拡大にどういった役割を果たしているかを精査し、同法に基づく枠組み等を通じて、ローカル鉄道の在り方の見直しに積極的に取り組むべきである。特に、都道府県については、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、一層、大きな役割を果たすべきである。

さらに、ローカル鉄道の在り方の見直しについては、国も沿線自治体と並んで重要な役割を果たさなければならない。鉄道は、バス等の二次交通を含めた地域公共交通の在り方、さらにはまちづくりを含めた地域の在り方を左右する大きな存在である。また、特急列車等の優等列車や貨物列車が市町村や都道府県の圏域を超えて走行している線区のほか、災害時や有事において貨物列車が走行する蓋然性が高い線区など、我が国の基幹的な鉄道ネットワークを形成する線区もある。そのため、地方自治体からは、国のより積極的・主体的

な関与を期待する意見も強く、国としてもこうした期待に応えていくべきである。

鉄道事業者も、公共交通サービスを提供するという社会的責任の意識を常に持ち、地域に寄り添い、丁寧に向き合う姿勢が期待される。その際、当該ローカル鉄道が危機的な状況にあるという認識を関係者と共有できるよう、積極的に利用状況や経営状況に関する情報を公開していくことが望ましい。

そのうえで、国と地方自治体は、現状維持のための単純な欠損補助という思考ではなく、公共交通としての利便性や持続可能性の向上が図られ、まちづくりや地域振興への貢献等の公共政策的観点から公的関与が必要不可欠と認められる場合には、地域の特性に根差したより利便性と持続可能性の高い輸送サービスの実現に向けた実効性ある支援を行っていくことが適当と考えられる。

② JR線区について

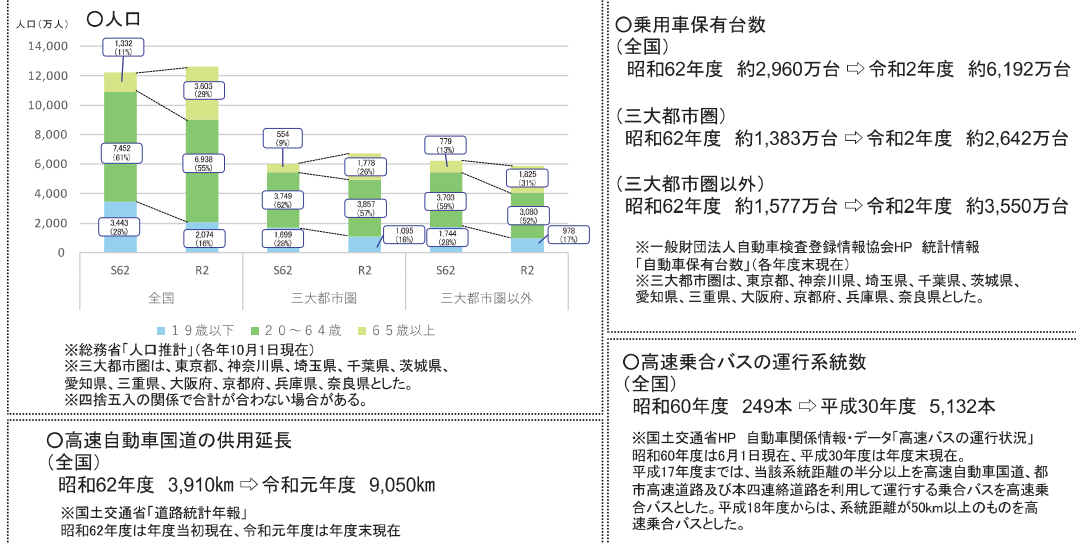
JR各社は、引き続き、JR会社法に基づく大臣指針により、国鉄改革の実施後の輸送需要の動向やその他の新たな事情の変化を踏まえて、現に営業する路線の適切な維持に努めるべきであり、単に不採算であることや一定の輸送密度を下回っていることのみで、路線の存廃を決定すべきではない。仮に路線の全部又は一部を廃止しようとするときは、大臣指針を踏まえ、国鉄改革実施後の輸送需要の動向その他の新たな事情の変化を沿線自治体等に十分に説明することを遵守すべきである。

一方、国鉄改革後35年という年月を経て、特に地方部においては、人口減少が一層進んだことに加え、道路整備の大幅な進捗によってクルマの利便性が飛躍的に高まり、鉄道からマイカーへの利用シフトが進むなど、JR各社のローカル鉄道を取り巻く環境は劇的に変化した。さらに近年は、自然災害の激甚化・頻発化や、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う外出の自粛に加え、テレワークの普及等、感染収束後にも影響の残るライフスタイルの変化がみられるところである。

こうした環境の変化による利用者の大幅な減少については、JR各社のみの問題ではなく、かつ、JR各社の企業努力のみによって乗り越えられるものではない。そのため、JR各社のローカル線区については、大臣指針の考え方を基本としつつ、現状を踏まえ、国が主体的に関与しながら、沿線自治体とともに、その在り方について検討していくべきである。

(参考) 国鉄改革当時の情勢の変化

国鉄改革当時と比較して、少子高齢化が進行し、三大都市圏以外の地域では人口が減少。
また、マイカーへの転移、高速道路の整備が進み、高速バスの運行は増加。



2 協議の場づくり

① 特定線区再構築協議会(仮称)等の設置

危機的な状況に置かれているローカル鉄道については、まずは沿線自治体が、特に各市町村の区域を超えた見地を持つ都道府県が中心となって、交通政策基本法及び地域公共交通活性化再生法に基づき、自ら法定協議会や任意の協議会を設け、利用者や地域戦略の視点に立ち、将来に向けた自らの地域のモビリティの在り方について関係者と検討を進めていくことが基本原則となる。この際、国も協議会の円滑な立ち上げ及び進行に積極的に協力すべきである。

JR各社は、少なくとも輸送密度が2,000人(国鉄再建特措法に基づく旧国鉄のバス転換の基準4,000人の2分の1の水準)を下回ると、鉄道事業者の経営努力のみにより利便性と持続可能性の高い鉄道サービスを保っていくことが困難になる、との考えを示してきており、これが協議会の立ち上げの一つの目安となると考えられる。当該目安を満たさない線区についても、線区の状況に応じて協議の場を設定することが望ましい。

また、JR以外の鉄道事業者については、高収益路線に限られるなど、それぞれが置かれた経営環境が異なることから、より一層、個々の事業者・路線の状況に応じた判断が求められる。

他方、鉄道については、線区が複数の自治体や経済圏・生活圏に跨る等の理由から、関係者の合意形成が困難な場合が多いといった事情があるため、こうした協議の場が十分に

活用されていない実態があり、国のより主体的な関与を求める意見も強い。

そのため、ローカル鉄道については、地域公共交通活性化再生法の既存のスキームに加え、新たに、国の主体的な関与により、都道府県を含む沿線自治体、鉄道事業者等の関係者からなる協議会（特定線区再構築協議会（仮称））を設置し、「廃止ありき」「存続ありき」といった前提を置かずに協議する枠組みを創設することが適当である。

具体的には、以下のa)及びb)の要件を満たす線区（＝「特定線区」）について、鉄道事業者又は沿線自治体の要請を受けて、新たに協議会を設置するというものである（自治体との連携が比較的取りやすい第三セクター鉄道線区は除く。）。

a) 利用者の著しい減少等を背景に、利便性及び持続可能性が損なわれている、又は損なわれるおそれがあり、対策を講じることが必要（JR各社のローカル線区については、当面は、対象線区における平常時の輸送密度が1,000人（国鉄再建特措法に基づく旧国鉄のバス転換の基準4,000人の4分の1の水準）を下回っていること（ただし、利用状況を精査した結果、隣接する駅の間のいずれかの区間において一方向に係る1時間当たりの最大旅客輸送人員が500人（大型バス（50人乗り）10台以上の需要に相当）以上の場合を除く。）を一つの目安としつつ、より厳しい状況にある線区から優先順位を付けながら総合的に判断。）と認められること

b) 複数の自治体や経済圏・生活圏に跨る等の事情から、関係者の合意形成にあたって広域的な調整が必要（そうした事情の有無については関係自治体及び鉄道事業者の意見を聞いて総合的に判断。）と認められること

なお、対象線区の設定にあたっては、旅客の利用実態、輸送の実態等に基づき、当該区間を他の区間から独立して協議の対象とすることについて合理的な理由があることを確認することとする。

② 特定線区再構築協議会等の検討事項

国は、特定線区再構築協議会を立ち上げた場合は、鉄道事業者及び沿線自治体と共に、問題意識・事実認識を共有したうえで、対象線区が鉄道の特性を発揮できるか否か、多様な観点から再確認し、地域公共交通の再構築に向けて必要な対策を関係者に促す。その際、国は、鉄道事業者及び沿線自治体に対し、協議に必要不可欠な範囲内で、資料やデータの提出を要請できることとする。

また、特定線区再構築協議会は、あくまでも「廃止ありき」「存続ありき」といった前提を置

いて開催すべきものではなく、参加する鉄道事業者や沿線自治体も、そのことを十分踏まえ、協議に参加し、あくまでも利用者の目線に立って、ファクトとデータに基づき、地域の今と将来にとってどのような公共交通の在り方が本来望ましいか、未来志向で真摯に協議を進めるものとする。

関係者は、地域や線区の状況に応じて、Vの先行事例を参考としつつ、

- ・ 地域戦略と利用者の視点に立った鉄道の徹底的な活用と競争力の回復（運営経費の削減を図りつつ、利便性を向上）に向け、鉄道輸送の高度化に取り組んでいく
- ・ BRT・バス等を導入し、運営経費を削減しつつ、増便、ルート変更、バス停の新設等により、鉄道と同等又はそれ以上の利便性を実現していく

といった「地域公共交通の再構築」のための対策に取り組むこととする。

なお、沿線自治体が、地域公共交通活性化再生法に基づく法定協議会又は任意の協議会を立ち上げる場合や、もともと設置している協議会で鉄道について追加的に協議する場合も、これに準じた協議を行うことが望ましい。

③ 特定線区再構築協議会等における実証事業

特定線区再構築協議会においては、ファクトとデータに基づく議論を重ね、必要な場合には対策案の実効性を検証するため、以下の目的に資する実証事業を実施し、PDCAサイクルを回しながら関係者の合意形成のプロセスを取っていくことが有効となる場合がある。この際、各地域の実情や実証の目的に応じて適切に課題・対策・検証期間を設定することで、関係者が納得したうえで効果的な方針を決定していくことが可能となる。

- ・ 増便、接続改善、二次交通の充実等の利便性向上策や、運賃の見直し、地域の観光資源の活用などにより利用者の増加が図られるか。
- ・ 鉄道車両、駅、駅前広場等の新たな利活用により、増収や利便性の向上を実現できるか。
- ・ 技術や安全に関わる規制の運用の見直しにより、経費の削減が実現できる余地がないか。
- ・ 一部（区間・時間帯）又は全部の区間において、新たな輸送サービスの導入により利便性を向上させられるか。
- ・ DXなど新しい技術を活用したスマート化投資により、利便性を確保しつつ、経費の削減が可能か。

なお、沿線自治体が法定協議会又は任意の協議会で協議する場合も、これに準じた形で実証事業の枠組みを活用できるようにすることが望ましい。

④ 特定線区再構築協議会等の設置期限

特定線区再構築協議会における検討には、地域公共交通としての利便性と持続可能性を早急に改善する観点から、合理的な期限を設けるべきである。

具体的には、実証事業を行う場合も含めて、協議開始後、最長でも3年以内に、沿線自治体と鉄道事業者が合意の上、対策を決定すべきである。なお、対策を決定した後も、これを引き継ぐ法定協議会等において、当該対策が具体化され、速やかに実現されるよう、関係者の連携を継続すべきである。

沿線自治体が法定協議会又は任意の協議会を立ち上げる場合も、これに準じた合理的な検討期限を設定することが望ましい。

3 線区評価の考え方

鉄道は、大量輸送、速達性及び定時性に優れた交通機関であることから、まずは、こうした特性が発揮されているかという観点から評価するのが原則となる。

ただし、鉄道が各地域で果たしている意義・役割は様々であり、個々の線区を評価するに当たっては、あくまでも利用者や地域戦略の視点に立って、あるべき公共交通はどのようなものか、という視点から評価すべきである。この点、先述の国鉄再建特措法が、国鉄の経営危機を回避するための緊急的措置として、一定の輸送密度を上回っているか下回っているかで画一的に判断したような方法とは一線を画すべきである。

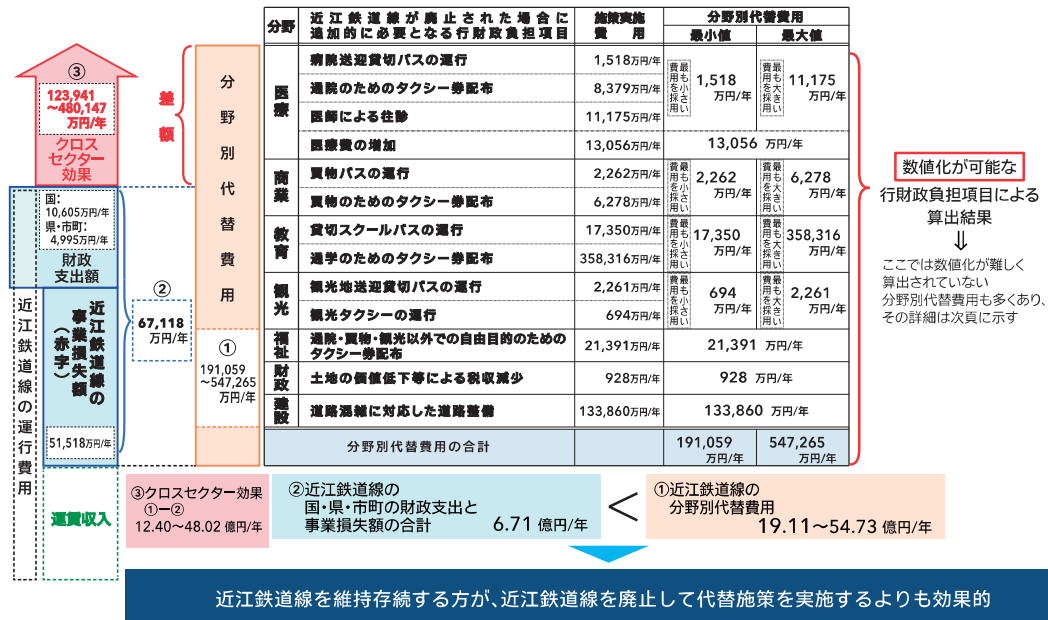
線区評価にあたっては、線区や地域の現況をデータやファクトで明らかにし、特定線区再構築協議会、法定協議会又は任意協議会（以下「特定線区再構築協議会等」という）において、沿線自治体、鉄道事業者をはじめとする関係者の共通認識を形成しながら、丁寧に見ていく必要がある。その際には、交通事業の収支だけを見るのではなく、それが地域の他の様々な分野の費用や効果に及ぼす影響も含めた評価手法（クロスセクター評価など）の活用も検討すべきである。

(参考)近江鉄道のクロスセクター効果の分析

(第2回近江鉄道沿線地域公共交通再生協議会資料抜粋)

クロスセクター効果の算出結果

・近江鉄道線の代わりに医療・教育・建設等の多様な分野で代替施策を実施した場合の費用は19.1億円/年以上となり、近江鉄道線の国・県・市町の財政支出と事業損失額の合計である6.7億円/年を大きく上回ることが確認できた



その結果、鉄道固有の特性は発揮できていないものの、鉄道を運行する公共政策的な意義が認められる場合(例:バスへの転換が、①車両や運転士の安定的な確保の点で極めて困難、②定時性・速達性が著しく低下、③渋滞を悪化させる等の道路交通への悪影響が見込まれる等の理由で困難、あるいは、鉄道の果たす役割が、当該地域のまちづくりや観光戦略上、必要不可欠な要素の一つに位置付けられていること、など)には、関係者が一丸となって、地域戦略と利用者の視点に立った鉄道の徹底的な活用と競争力の回復(運営経費の削減を図りつつ、利便性を向上)に取り組んでいくべきである。

その際、受益者たる沿線自治体が、利用促進にとどまらず、上下分離化や「駅にぎわい創出プロジェクト」の推進(駅施設の所有・管理の引き受けと行政施設や民間店舗等との合築など)、固定資産税の減免等、様々な選択肢の中から適切な手段を通じて、今後の鉄道の在り方への関与を強めていくことが期待される。なお、当該線区の利用状況や経営状況が厳しければ厳しいほど、また、公共政策的な意義が大きければ大きいほど、上下分離化等、沿線自治体のより積極的な形での関与が望まれる。

他方で、極めて利用者が少なく(例:すべての列車のすべての区間において、イベント時等

を除いた平常時の乗客数が50人(大型バス1台で輸送可能の規模)を下回っており、物理的にはバス等による輸送代替が容易である場合など)、むしろバス等の導入によって、公共政策的な意義(例:鉄道と比べて投資・運営経費が低く、かつ、利用者のニーズに応じたルートの変更やバス停の新設・移転、及び増便などを柔軟に行うことができ、日常生活や観光の足として、利便性と持続可能性の向上が見込まれること、など)が実現できる場合には、積極的に、現状を見直し、鉄道と同等又はそれ以上の利便性を実現しつつ運営経費を抑えられる新たな輸送サービス形態を導入する選択肢を検討すべきである。

一定の輸送需要が見込める一方で、バス化によって定時性や速達性の低下が懸念される際には、鉄道駅、目的地となる施設、集落の位置関係のほか、並行道路の交通状況等を考慮しつつ、鉄道敷の一部を専用道に転用し、走行ルートを最適化した上でBRT化を図れば、こうした懸念にも応えることができる。ただしその場合には、沿線自治体においても受益の観点から、専用道の公道化を含め、今後の在り方への積極的な関与が望まれる。

JR各社については、他の民鉄・第三セクター鉄道会社と異なるルールとして、JR会社法に基づく大臣指針により、「国鉄改革の実施後の輸送需要の動向その他の新たな事情の変化を踏まえて現に営業する路線の適切な維持に努めること」とされているが、地域におけるローカル鉄道の公共交通としての特性の評価とそれに応じた在り方の見直しは、民鉄・第三セクター鉄道と同様に進めるべきである。

ただし、JR各社の誕生の経緯や高い社会的役割を踏まえ、以下の我が国の基幹的な鉄道ネットワークを形成する線区及びバス転換への前提となる代替輸送道路がない(積雪等のため冬季通行不能区間が設定されている場合を含む。)線区については、地域振興のみならず、我が国全体の経済成長や地球環境問題への対応、災害対応や安全保障等の観点から重要な役割を果たしており、引き続き、鉄道の維持を図っていくことが強く期待されるため、当面、特定線区再構築協議会の対象としないことが適当である。ただし、当該線区も地域の重要な公共交通としての役割も担っていることから、沿線自治体及びJR各社が協力して、例えば、普通列車を対象とした協議会を開催する等により、当該線区の活性化に取り組んでいく必要がある。

- ・ 特急列車等の優等列車が、拠点都市(都道府県庁所在地又はそれに準じる地域ブロックの中心都市)間を相互に連絡する区間を含む区間で設定されており、相当程度の利用がある線区
- ・ 貨物列車が現に走行しており、全国一元的な貨物鉄道輸送サービスの一部として重要

な役割を果たしている線区

- ・ 災害時や有事において貨物列車が走行する蓋然性が高い線区など、国とJR各社との間で、我が国の基幹的な鉄道ネットワークを形成する線区として確認した線区

また、特定線区再構築協議会等を通じた沿線自治体との協議の結果、BRT、バス等の導入が適当との結論に至った場合も、JR各社は、地域のモビリティを長年に渡って担ってきた経緯等を踏まえ、沿線自治体や地元のバス事業者等との協働により、その持続的な運行及び利便性の確保に最大限の協力を行うべきである。具体的には、地域の実情に応じて、地域モビリティを向上させるような路線・停留所やダイヤの設定といった検討に協力するとともに、事業主体についても、自らの運行、グループ会社による運行、地元企業への運行委託、基金への出捐等、様々な可能性を沿線自治体と協議しながら検討し、最適な代替手段を選択することとする。こうした取り組みが、路線の廃止にあたって、地元の理解と協力を得る上で重要な要素となると考えられる。

さらに、その他の鉄道区間との乗継利便性、運賃の連続性の確保や、観光を含めた地域振興にも引き続き協力し、当該地域との関係性を継続するよう努めるべきである。

4 公共交通再構築の方策

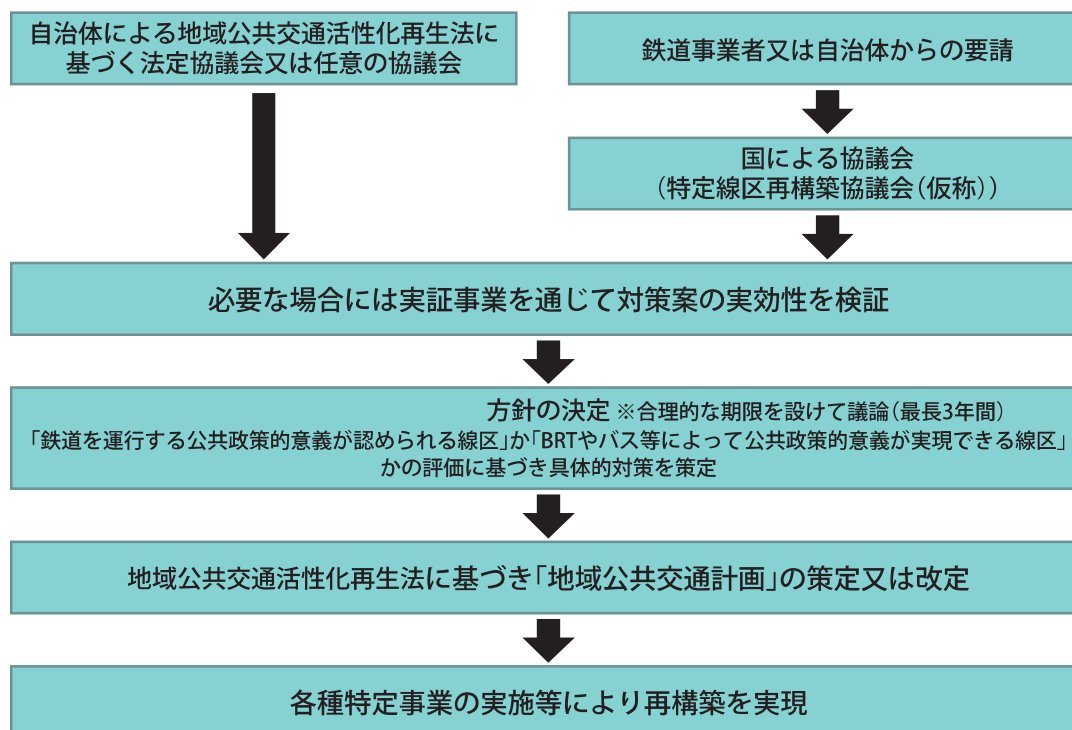
鉄道事業者及び沿線自治体は、特定線区再構築協議会等の結論に従い、より利便性と持続可能性の高い、コンパクトでしなやかな地域公共交通の再構築を目指して問題意識を共有し、それぞれ合意した役割を果たすべきである。

沿線自治体は、特定線区再構築協議会等の結論に従い、地域公共交通活性化再生法に基づき、関係者と協力しつつ合意内容を反映した「地域公共交通計画」の策定・改定を行い、当該計画に定められた内容の実現を図ることとなる。その際には、地域公共交通はまちづくりの骨格となるものであり、鉄道、又はこれに代わる新たな輸送モードが効果的に機能するよう、都市計画や立地適正化計画等の都市政策上の方針との整合性を確保すべきである。

なお、鉄道施設が不要となった場合、沿線自治体は、その利活用について鉄道事業者と協議するとともに、橋梁等を撤去する場合の時期等については、引き続き鉄道事業者において安全に管理されることを前提に、関係施設管理者において適切に配慮されるべきである。

また、新たな取り組みを行ったら再構築が完了するということではなく、その後も関係者が継続的にモニタリングを行い、必要に応じて更なる取り組みを行うことが必要である。

(参考)フロー図(再構築の取り組み)



5 国の支援の在り方

① 入口段階の支援

国は、特定線区再構築協議会の運営を円滑に行い、また、沿線自治体が設置する法定協議会や任意協議会の開催をサポートし、それぞれにおいて、データやファクトに基づいた効果的な協議を促進するため、以下のような措置を講じるべきである。

- ・ 特定線区再構築協議会のみならず、法定協議会や任意協議会において、鉄道特性を評価するために必要な資料・データの分析等を実施するための経費の支援
- ・ 特定線区再構築協議会等において実証事業を実施する際に必要な経費の支援と制度上の特例(線区・期間限定での規制緩和等)

② 出口段階の支援

特定線区再構築協議会等において、線区の適切な評価の上で、ア)地域戦略と利用者の視点に立った鉄道の徹底的な活用と競争力の回復(運営経費の削減を図りつつ、利便性を向上)に向け、鉄道輸送の高度化に取り組んでいく、又はイ)BRT・バス等を導入し、運営経費を削減しつつ、増便、ルート変更、バス停の新設等により鉄道と同等又はそれ以上の利便

性を実現していく、との方針の下、沿線自治体・鉄道事業者等の関係者がそれぞれの役割を果たしていくことで合意した場合、「頑張っている地域」を応援する観点から、地域鉄道事業者はもとより、JR・大手民鉄線区も含めて、以下の通り、国は制度面での支援を行うほか、関係部局の予算を総動員して、再構築に必要な経費を財政面で支援すべきである。

ア) 鉄道輸送の高度化に関する支援メニュー(例)

- ・ 鉄道運賃に関する「協議運賃制度」の導入(協議会での合意を得ることを条件に、認可運賃とは異なる、地域のニーズを踏まえた運賃の設定を可能にする。)
- ・ 地域公共交通活性化再生法に基づく「鉄道事業再構築事業」の要件の見直し(JR線区も含めて、鉄道の利便性と持続可能性を向上させることを目的として行う上下分離等について活用可能にする。)
- ・ 実証実験の結果の検証に基づき、経費の削減に資する新たな設備や車両の導入促進
- ・ まちづくりとの連携やデジタル投資を含め、地域戦略と利用者の視点に立った鉄道の徹底的な活用と競争力の回復(運営経費の削減を図りつつ、利便性を向上)のために必要となる以下のような追加的な投資への支援

例1:鉄道の競争力回復のための前向きな取組

増便のために必要な行き違い設備の新設、新駅の設置や既存駅の移設、省エネ型の新型車両の導入、駅や車両の快適性向上のための改修、他の輸送モードとの連携(共同経営・接続の改善)に資する駅等の改修、ホームと車両の段差解消や、跨線橋の廃止等による駅のバリアフリー化、駅の合築化によるにぎわい創出、観光列車の導入支援など

例2:デジタル技術等の新技術を活用し、利用者利便の維持・改善を図りつつ、省力化・省人化を実現する、鉄道の「スマート化」のための取組

ワンマン運転化、駅のスマート管理(多機能化を含む)、QRなどの安価で効率的なチケットレスシステムの導入、デジタル案内システム(携帯電話対応を含む。)の導入など

なお、自然災害を被った線区を沿線自治体が上下分離(公有民営)方式を導入しつつ復旧させ、鉄道輸送の高度化を図る場合については、鉄道軌道整備法に基づく鉄道施設災害復旧事業費補助等の活用を原則としつつ、沿線自治体の負担内容を踏まえ、国による支援内容の拡充について検討する。

イ) 地域の実情に対応した新たな輸送サービスの導入に関する支援メニュー(例)

- ・ 特定線区再構築協議会等において、例えば以下のような要件を満たす「特定BRT」の導入で合意した場合の当該BRTに関する法的適用関係の整理、導入手続きの簡素化
- ・ 地域公共交通活性化再生法の「地域旅客運送サービス継続事業」及び「地域公共交通利便増進事業」を活用しながら利用者ニーズにマッチしたBRT・バスの円滑な導入を支援
- ・ BRT・バス等の新たな輸送サービスの導入にあたり、まちづくりとの連携やデジタル投資を含め、鉄道と同等又はそれ以上の利便性と持続可能性を確保するために必要となる追加的な投資(バス車両の導入、駅等の改修(鉄道との対面乗り換え化を含む。)、専用道の整備、QRなどの新たなチケットレスシステムの導入、デジタル案内システムの導入、自動運転化や隊列走行化等)への支援
- ・ 既存鉄道施設の有効活用、原状復帰に関しての関係者の配慮
- ・ 自治体と協力してバス事業に対する運行費補助等の支援制度を適用

※「特定BRT」の要件例：

- ・ 鉄道事業者が自ら運行するか、運行に対して同様の強い関与を行うこと
- ・ 鉄道乗り継ぎ駅における乗り継ぎの利便性が確保されていること
(駅構内乗り入れによるホームでの対面乗換の実現など)
- ・ 鉄道と同等の運賃水準、鉄道との通し運賃が設定されていること
- ・ デジタル技術等の新技術を活用して定時性・速達性が確保されていること
- ・ 鉄道と同等又はそれ以上の便数の実現や、バス停の新設、高校・病院等への立ち寄りなどにより、総合的に鉄道が運行していた時と比較して利便性が向上していること
- ・ 時刻表に引き続き鉄道路線に準じる形で掲載されること
- ・ 社会環境の変化等がない限り、長期にわたる運行が行われること
- ・ 法定協議会で地域公共交通計画を作成し、本事業が位置づけられていること

(参考)線区評価の結果に応じた再構築の方向性と関係者の役割

	鉄道を維持し徹底的な活用と競争力の回復を目指す線区	BRTやバス等によって公共政策的意義が実現できる線区
再構築の方向性	・地域戦略と利用者の視点に立った鉄道の徹底的な活用と競争力の回復（運行コストの削減を図りつつ、利便性を向上）に向け、鉄道輸送の高度化に取り組んでいく	・BRT・バス等を導入し、運行コストを削減しつつ、増便、ルート変更、バス停の新設等により鉄道と同等又はそれ以上の利便性を実現していく
事業者の役割	・自治体や他の輸送モードと連携して鉄道の利便性と持続可能性の向上に取り組み、鉄道の活性化と維持に努める	・(JRは)自治体や地元バス事業者等と協働して新たな輸送モードの持続的な運行及び利便性の確保に最大限の協力 ・(JRは)鉄道区間との乗り継ぎ利便性の確保、観光を含む地域振興に引き続き協力
自治体の役割	・公共政策的意義（鉄道が各地域で果たしている役割）の観点から、上下分離化を含め、今後の在り方に積極的に関与 ・国と共同で公共交通サービスの再構築を支援	・BRT導入に際しては、公共政策的意義の観点から、専用道の公道化を含め、今後の在り方に積極的に関与 ・国と共同で公共交通サービスの再構築を支援 ・不要となった鉄道施設の有効活用、橋梁等を撤去する時期等に関しての関係施設管理者の配慮
国の役割	入口段階：協議会における必要なデータ分析や実証事業への支援 出口段階： ・協議会での合意を条件に、認可運賃とは異なる、地域ニーズを踏まえた運賃設定を可能とする仕組みの導入や実証事業を踏まえた技術・安全規制の見直し ・車両・駅の整備等の競争力強化や、新たなチケットレスシステムの導入等のスマート化に資する追加的な投資への支援 ・自然災害を被った線区を沿線自治体が上下分離方式を導入しつつ復旧させ、鉄道輸送の高度化を図る場合については、沿線自治体の負担内容を踏まえ、国による支援内容の拡充について検討	
	出口段階： ・鉄道からBRT・バスへの円滑な移行を可能とする制度的枠組みの整理 ・車両・駅、専用道の整備、デジタル案内システムの導入等、BRT・バス等が鉄道と同等又はそれ以上の利便性を確保するための追加的な投資への支援 ・不要となった鉄道施設の有効活用、橋梁等を撤去する時期等に関しての関係施設管理者の配慮	

③ 専門人材の育成・確保の支援

こうした一連の仕組みを機能させていくためには、地方自治体において、公共交通政策に関するノウハウを持った人材を育成していく必要がある。

また、特定線区再構築協議会等において、専門的立場からの助言を得ていくための学識経験者等のスペシャリストを各地において確保していく必要がある。

このような課題に対応するための国の支援策の充実が大いに期待されるとともに、鉄道事業者の協力も望まれる。

さらに、国土交通省鉄道局及び地方運輸局鉄道部においては、特定線区再構築協議会を自ら開催するととどまらず、地方自治体が自ら積極的に、法定協議会や任意の協議会を通じてローカル鉄道の在り方の検討を行うにあたって、ノウハウの共有や鉄道事業者等の関係事業者との調整を含め、様々な形でのサポートを総合的に行う体制を整備すべきである。

6 その他

鉄道路線の維持に当たっては、鉄道施設に関する高い技術力やノウハウの保持等が必要である一方で、特に事業規模の小さい地域鉄道事業者にとっては負担が大きい。

こうした状況を踏まえて、国においては、公共交通ネットワークの維持を図るため、鉄道路

線が被災した際の復旧活動の支援や鉄道インフラの強靱化に対する公的主体の技術力や資金力を活用した総合的な支援の枠組み等について検討が必要である。

VII おわりに

令和4年2月の検討会設置以降、関係事業者や地方自治体等の取組や意見を精力的にヒアリングするとともに、全都道府県及び一部の市町村、JR各社を含む鉄道事業者の代表各社に対してアンケート調査も実施した。

検討会における議論が進むにつれて、多くの国民が、ローカル鉄道を含め、今後の地域の公共交通サービスの在り方に関心を寄せ、人口減少時代において直視せざるを得ない課題の一つとしての認識が高まった。この間、国会での質疑や議員連盟による提言、全国知事会による提言や複数の知事による緊急提言等も行われた。こうした貴重なご意見やご提言については、検討会にフィードバックされ、検討を更に深めるために活かされた。

人口減少時代における公共交通サービスの利便性と持続可能性の確保については、ローカル鉄道のみならず、バス等、他の輸送モードにおいても深刻な課題であり、国土交通省では、官と民、鉄道とバス等、さらには地域の関連ビジネス等も含めた関係者の「共創」の実現こそが公共交通の危機を救う処方箋と考え、アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会を別途設置している。今後、同検討会の提言も合わせて、より統合的な地域公共交通戦略に発展させていくことが期待される。

この先は、国土交通省を中心に、本検討会の提言の内容を実現するために、新たな制度的枠組みの整備や必要な予算等の確保、推進体制の在り方等の検討を本格化していくことを求めたい。

いずれにせよ、本文で述べているように、この新たな仕組みは、「ローカル鉄道の存続ありき」が大前提とされ自己目的化するような文脈で活用されてはならない。定住人口や交流人口の増加を通じて、魅力ある、持続可能性の高いまちづくりを実現していく中で、ローカル鉄道、あるいはこれに代わる新たな輸送モードをどう位置づけ、どう活かしていくか、それによってどのように地域モビリティを人口減少時代に合ったものに刷新していくか、各地域の戦略的思考が試されており、まさに「頑張っている地域」を応援する文脈で活用されるべきである。

新たな仕組みが立ち上がった暁には、事例の積み上げを重ね、地域公共交通の再構築の相場観や好事例を増やすことで、関係者が着手しやすい環境を整えていく必要がある。いずれにせよ、まずは「最初の一步」を踏み出し、現状を未来思考、プラス思考で変えていく姿勢が求められる。我が国の地方には無限の発展可能性がある。

その上で、この仕組みも、今後の情勢の変化を踏まえて不断の改善・改良が加えられることが期待される。今後、人口減少の進展により、基幹的鉄道ネットワークを含めて、更に厳しい状況に至れば、関係者の費用負担や財源の在り方を含めて、より踏み込んだ対応を検討せざるを得ない。

最後に、本検討会において、ヒアリングやアンケート調査等にご協力頂いた、すべての地方自治体、事業者、関係機関の皆様には厚く感謝を申し上げる。

鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会 構成員名簿

【委員(敬称略)】◎：座長

- ◎竹内 健蔵 東京女子大学現代教養学部国際社会学科経済学専攻教授
板谷 和也 流通経済大学経済学部教授
加藤 博和 名古屋大学大学院環境学研究科教授
羽藤 英二 東京大学大学院工学系研究科教授
宮島 香澄 日本テレビ放送網(株)報道局解説委員
森 雅志 富山大学客員教授(前富山市長)

【オブザーバー】

- 鉄道事業者 一般社団法人日本民営鉄道協会
第三セクター鉄道等協議会
東日本旅客鉄道株式会社
東海旅客鉄道株式会社
西日本旅客鉄道株式会社
- その他交通事業者 公益社団法人日本バス協会
一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会
- 労働者団体 全日本交通運輸産業労働組合協議会(交運労協)
- 自治体関係団体 全国知事会
全国市長会
全国町村会
- 国土交通省 総合政策局 交通政策課
総合政策局 地域交通課
道路局 企画課
都市局 街路交通施設課
自動車局 総務課 企画室
自動車局 旅客課

【事務局】

- 国土交通省 鉄道局 鉄道事業課

鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会 開催実績

第1回検討会(令和4年2月14日)

- ・ローカル鉄道を取り巻く現状について
- ・鉄道事業者よりヒアリング(JR東日本、JR西日本、近江鉄道)

第2回検討会(令和4年3月3日)

- ・地方自治体よりヒアリング(滋賀県、広島県)
- ・都道府県に対するアンケート調査等について

第3回検討会(令和4年4月18日)

- ・論点整理
- ・鉄道事業者・市町村に対するアンケート調査等について

第4回検討会(令和4年5月13日)

- ・論点整理
- ・とりまとめの方向性に関する自由討議

第5回検討会(令和4年7月25日)

- ・提言案の議論