

転換期の社会と都市交通の将来

1. 鉄道の長所とこれからの社会

輸送手段として、鉄道の最大の長所といえは何であろうか。様々な都市計画・交通計画で言われている、環境負荷が小さいということは、否定できない事実である。その点は第2部第2章で論じた。将来にわたっても、エネルギー効率や環境への影響という点では、大量輸送に不向きな代わりにドア・ツー・ドアという最大の長所を持つ自動車より、優位に立てることを述べたが、環境優位性「だけに」依拠して鉄道を「必要以上に」高く評価することを「ある種の危険性をはらんでいる」と指摘した。すなわち、鉄道の環境優位性をもっともなのだが、それ以上の鉄道の特色としてある、大量輸送性の存在を忘却してはならないという指摘である。その上で、他の公共交通機関の特性比較も同部第3章の中で行った。

ところで、これから迎える社会とはどのようなものであろうか。序論において、人口動向について概観してみた。全国的に見れば人口は減少の時代に入ったとは言っても、人口流出による人口減少・過疎化が問題となる地方に対し、都市ではまだ「人口減少」と言われても実感が無いのが率直なところと言える。しかしながら、人口構造の変化　高齡化率の急激な高まりは近い将来都市においても現実のものとなることが明らかである。戦後の第1次ベビーブーム時代に生まれた世代が引退する「2007年問題」は、都市の人口や鉄道の利用動向を長期的スパンで見た場合に、どれほどの影響力があるのか定かではないが、人口構成が変化するひとつの象徴的な事象とは言えるのではないだろうか。東京圏で言えば、現在はまだ人口は増加傾向であるが、十数年後には減少社会に転じるという予測が有力となっている。既に始まりつつある急速な高齡化に加え、「必ずやってくる」と言って差し支えない人口減少の社会を控え、鉄道はどのようにあるべきなのかを考えることが本研究の目的であった。

もっとも、今後の人口の変化については、様々な見方があり一概には言えない。とりわけ、労働人口のようなカテゴリーは政策によって大きく左右されることが予測されるため、今の段階で断言することはできない。そうは言っても、少なくとも労働人口が増加に転じることがないことは指摘できよう。それは、通勤利用客がこれ以上増加することがないことを意味する。通学利

用客の減少については改めて述べるまでもない。通学利用客減少の背景に少子化があることは言わずもがなである。2005年においても合計特殊出生率が1.25であって、これまでの低下の傾向にこれからも歯止めがかからないと予測されることから、年少人口は今後もしばらく減少が続くことは確実なので、通学利用客が更に落ち込むことは動かせない事実と言える。

近く訪れるこうした社会はどのようなものか。それを解くひとつに「多様化」というキーワードがある。背景には様々なものがあり、ここで簡潔に述べることは難しいが、少なくとも人々のトリップが画一的なものではなくなる可能性は指摘しておきたい。例えば、余暇時間を多く持つ高齢者が増加することは、交通機関を多様に利用する可能性を示唆している。また、人々の労働についても「多様性」の傾向が出てきうる。仮に労働人口が変化しないにしても、情報網の発達による勤務形態の変化、あるいは必ずしもフルタイムではない非正規社員での雇用の増加、フレックスタイムでの勤務の更なる普及といった事情を考えれば、朝出勤して夕方から夜にかけて帰宅するといういわゆる「通勤」には、少なくとも増加要因は存在しないと言えそうである。首都圏で、旅客総輸送人員が微増しているにもかかわらず、定期券利用客が減少し、他方でその他の普通券利用客が増加していることには、通学利用客の減少という要因のほか、多様な勤務体系が既にとられていることも一因にあると考えられる(図4-1-1)。同様の減少は近畿圏でも見られるが、こちらは定期券利用客の減少が普通券利用客の増加を上回っており、全体としても減少に向かっている(図4-1-2)。

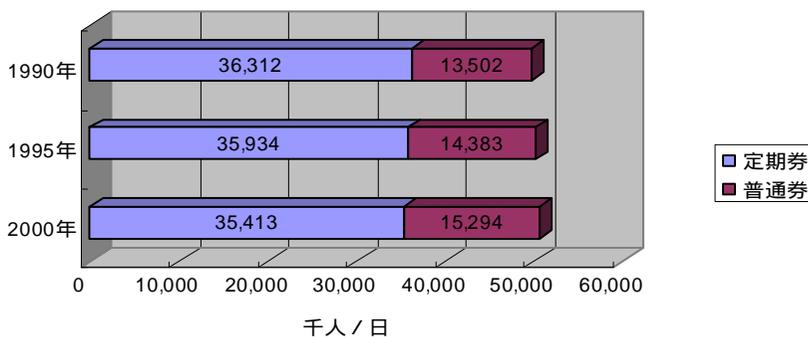


図 4-1-1 鉄道の券種別総輸送人員推移（首都圏）

（『数字でみる鉄道 2006年版』（財団法人運輸政策研究機構）より作成）

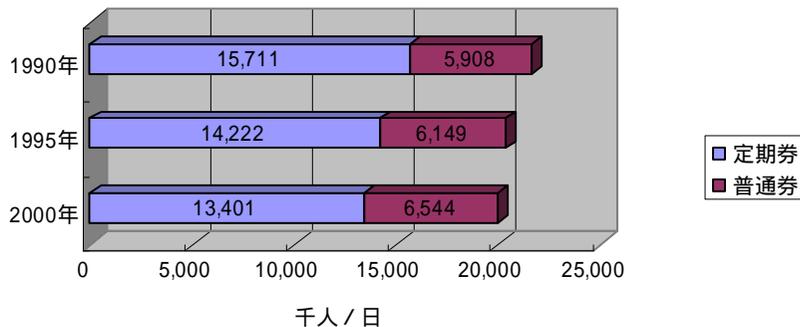


図 4-1-2 鉄道の券種別総輸送人員推移（近畿圏）

（『数字でみる鉄道 2006 年版』（財団法人運輸政策研究機構）より作成）

このようになったとき、鉄道に与える影響は危機的と言える。鉄道の最大の長所は、何度も述べてきているように大量輸送性にあると考えられる。すなわち、同一方向に、集中して、大量の輸送量がある場合にその真価を発揮することになる。これまでの朝の時間帯に大量の通勤・通学客をさばかなければならないという状況は、鉄道の特性を非常によく引き出せる状況であった。ところが、近年の鉄道利用者推移を見れば、全体としてほぼ横ばいまたは減少傾向であり、特定時間帯への集中も、混雑も大きく緩和されてきた。図 4-1-1、図 4-1-2 から読み取れる、定期利用客が占める割合の大きさを見れば、それが減少・分散することのもたらす意味の大きさは分かっていたであろう。

今後も、減少・分散の傾向はさらに進むと考えられる。このように、鉄道の「大量輸送性」という長所を徐々に発揮しにくくなっていく場合、鉄道はどのようにあるべきなのか。少子高齢化・人口減少時代において、鉄道が投げかけるひとつの、しかし大きな課題と言えよう。

2. 量的整備から既存インフラを利用した質的改善へ

東京圏をはじめとする大都市圏の鉄道は大きく変わった。これまで大都市の鉄道と言えば、混雑を緩和すること、すなわち輸送力増強が一義的目標とって言えるほどに重要な課題であった。現実には、平成初頭にかけては 250% を超える混雑率データが残され、文字通りの「通勤地獄」であったので、それを緩和することが急務だったことも納得できる。しかしながら近年では混

混雑率データは低下の傾向にある。これは鉄道事業者が輸送力増強に努めてきたという原因ももちろんあるが、既に利用者が減少してきていることをも意味する。混雑率の背景に、少子化のほか、新線開業による分散、オフピーク通勤の普及などがあることは第1部で記した。

路線	区間	年度	輸送力(人)	通過人員(人)	混雑率(%)
東海道本	大船 横浜 川崎 品川	1985	24,310	60,570	249
		2000	35,280	73,380	208
		2005	32,680	64,600	198
埼京	板橋 池袋 池袋 新宿 板橋 池袋	1985	19,600	43,940	224
		2000	28,000	58,940	211
		2005	28,000	55,980	200
山手	上野 御徒町	1985	33,600	81,760	243
		2000	36,960	86,240	233
		2005	37,230	84,560	216
横浜	大口 東神奈川 小机 新横浜	1985	14,700	30,770	209
		2000	19,040	38,110	200
		2005	20,160	38,880	192
東急田園都市	池尻大橋 渋谷	1985	25,632	57,544	225
		2000	39,872	78,348	196
		2005	42,746	82,874	194
西武池袋	椎名町 池袋	1985	35,840	72,754	203
		2000	35,840	60,444	169
		2005	35,840	55,534	155
メトロ千代田	町屋 西日暮里	1985	34,176	78,649	230
		2000	41,296	79,232	192
		2005	41,296	74,113	179

表 4-1-3

各路線最混雑区間におけるピーク1時間の輸送力・通過人員・混雑率の推移
 (『都市交通年報』各年版・『数字でみる鉄道2006年版』)

(財団法人運輸政策研究機構)より作成)

いくつかの例を示しておきたい。表 4-1-3 は東京圏のいくつかの路線の輸送力・通過人員・混雑率を具体的に示したものである。全体の流れを見ると、これまで指摘してきたように通過人員は減少し、混雑は緩和され、輸送力の増強は不要になりつつあるとすることができる。京阪神圏や中京圏ではさらにそれが顕著である(図 4-1-4)。しかしながら、東京圏では路線によっては 200% を上回る混雑率の列車もまだあり、趨勢と異なり混雑時の需要が微増傾向である JR 横浜線や東急田園都市線のような例もある。また、これらのデータはあくまで「平均混雑率」であり、乗車位置や列車種別により、あるいは最混雑 1 時間のうち特にピークとなる時間帯があることにより、さらに混雑する列車が存在することは想像に難くない。つまり、都市圏をマクロに見て「輸送力増強の時代は終わりつつある」と指摘することは、各路線をミクロで見た場合に、まったく手を加える必要がないほどに整備が進んできていることを意味するわけではない。仮に、混雑緩和の達成目標を運輸政策審議会 13 号答申(1992 年)以来の「150%」に据えるならば、路線によっては引き続き従来と同じ輸送力増強を目標に掲げ続ける必要が出てくる。

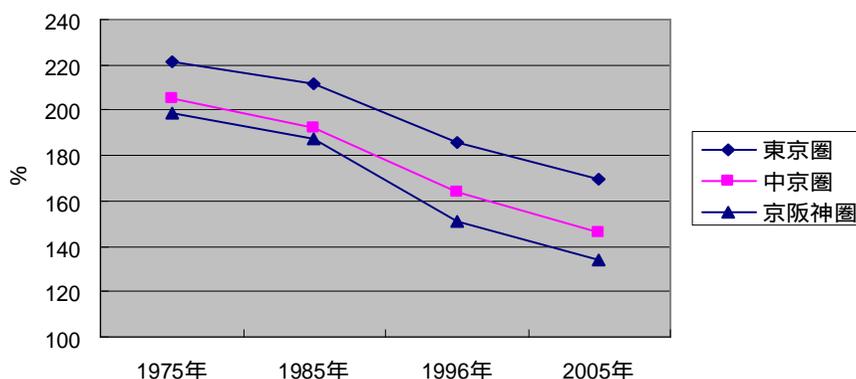


図 4-1-4 三大都市圏のピーク時最混雑区間における平均混雑率の推移

(『数字でみる鉄道 2006 年版』(財団法人運輸政策研究機構)より作成)

東京圏は主要 31 路線、中京圏は主要 8 路線、京阪神圏は主要 20 路線のピーク時最混雑区間における平均を示す。

ところで、第 2 部で述べたように、鉄道事業者は原則として独立採算制をとっている。すなわち、投資を行うのであれば原則として運賃などの収入の範囲内で行うことになる。鉄道事業者も企業に他ならないので、同時に利潤



図 4-1-5 現在に至るまで平均混雑率の高い東急田園都市線

も生み出す必要がある。このように考えると、収入である運賃を支払う利用者が減少することは、言うまでもなく収入そのものの減少を意味する。統計によれば大手私鉄の場合、運賃収入のうち定期占有率が4割前後を示しており、その定期利用客の減少の影響は小さくない。よって、事業者が独力に行える投資の幅は狭まる方向であると言える。近年投資において「選択と集中」がキーワードとされ、当研究会の2004年度一橋祭研究「鉄道事業における投資のあり方」においても、望ましい投資のあり方としてメリハリのある「選択と集中」を帰結としたが、この「選択」できる範囲も、「集中」できる規模も少しずつ限られてくることになる。

一般に鉄道に対しての「投資」と呼ぶものには巨額なものが多い。新線建設や複々線化などのインフラ整備は言うまでもなく、そのほかの車両購入費のようなものも巨額である。鉄道を整備する場合、当然のごとく最も輸送量が集中する時間帯に対応できるように行う。そうしたインフラや車両は、現状でも昼間に有効活用することが難しい。また巨額であることは、将来にわたっての償還期間が長いことを意味する。投資をするにあたっては、長期にわたる予測を適切に行わなければならない。ゆえに、人口が減少するまでにはまだ時間差があろうとも、予測される利用減少を十分考慮に入れなければならないと言える。混雑緩和のために、量的な整備をまだ行わなければならないことが事実でありながらも、慎重になるのもやむを得ない(図 4-1-6)。

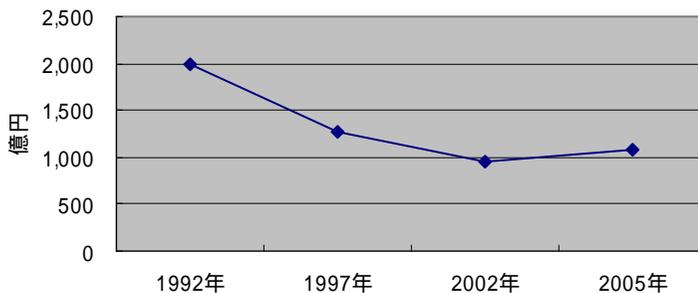


図 4-1-6 大手民鉄¹の輸送力増強工事への投資額の推移

(『数字でみる鉄道 2006 年版』(財団法人運輸政策研究機構)より作成)

そこで、鉄道事業者の行動は、インフラ整備を行って輸送力増強を行うといった量的な対策から、異なるところへ移行することになる。鉄道の整備や利便性という点においては、「既存の設備を最大限に生かしてサービスを提供する」動きに既に移行してきている。例えばそれは相互直通運転の活用に着目的に現れている。前で触れた今年3月に始まった東武鉄道とJR東日本の直通運転は、東京都西部や神奈川県からの日光・鬼怒川方面の需要を掘り起こす施策であった。JR東日本にしても、自社路線のある日光を除けば「未開拓」であったから、利害は一致した。

事業者のみならず、公部門にも同様の考え方が出てきていると指摘できる。第2部までに何度か挙げた運輸政策審議会18号答申でも、整備が必要な新線として示された路線には、高度な鉄道ネットワーク形成を推進するものが比較的多いという特徴が見出せたほか、別途既存のストックを利用した改良計画が示され、その多くは着工・完成済みである。さらに2005年に施行された都市鉄道等利便促進法では、はっきりとそれが追認されて、同法の補助を受けての整備が既に動き出していることは前述の通りである。

同じようなことは、他社を巻き込んだ相互直通運転でなくても出てきていると言える。2001年に運転を開始した湘南新宿ラインは、貨物線を有効活用するものであった。当初運転本数は新宿・渋谷間で見ると昼間を中心に横浜方面・新宿方面とも25本(平日)であったが、現在では同じく横浜方面・新

¹大手民鉄の15社合計を示す。2005年のデータは東京メトロが加わり、16社になっている。

宿方面ともに63本にまで増強され、特別快速列車も設定されるなど、東京圏ではなくてはならない存在として、頭角を現したと言っても過言ではないだろう。

結局のところ、鉄道事業者の施策は「ソフト面」が中心にならざるを得ない時代だと言える。この視点に立って、第2部では鉄道事業者がとりうる行動をいくつかに分けて考えてみた。考えられたものは、上記の相互直通運転などのほか、高付加価値サービスの提供や運賃面での工夫、自助努力、多角経営の利用などであった。これらには、既に行っているものや計画されているものも数多い。今年9月に小田急電鉄が、従来から通勤電車での相互直通運転を行っていた東京メトロ千代田線への直通可能な構造の、新型有料特急車両の製造を発表したこともこの例である。2008年の運用開始時には、夕方の通勤時間帯に東京メトロ千代田線から小田急線内への利用客に対し、質の高いサービスを提供するとしているが、これは有料特急車両としてははじめて地下鉄に直通を行うことになり、さらに多様なサービスを発展させるための、突破口になる可能性があるように思える。具体的には、現在地下鉄との相互直通運転が行われている他路線に同様のサービスを拡大させたり、昼間や休日に都心への人の流れを作る起爆剤として機能させたり、相互直通ネットワークを活用して、観光地への広範な集客を行ったりすることが考えられる。

加えて、他の産業においてもいわれるように、経営を行う上で高齢者がひとつ鍵となる存在であることに着目したい。これからますます増加する高齢者は、はじめに述べたように余暇時間が多く、これまでの定型的な通勤・通学輸送とは異なる需要となる可能性を秘めていると思われる。その可能性を現実のものにするためにも、高齢者が移動を行うときに鉄道を使ってもらえるような施策、それからトリップが少なく比較的近距离で終わりがちな高齢者にトリップをしてもらう誘引をつくる施策が重要になってくる。

以上に述べてきたようなことは、人口構造が変化する当面の将来においては有効な経営方針で、このような方針を、今後も深化させることになるであろう。しかしながら、それを上回る状況 予測データで見られるように、大都市圏の人口そのものが半減してしまうような先の将来を考えた場合においても有効であるかは不明である。そこまで先のことを予測するのは、きわめて難しい。

3. 都市構造のあり方と公共交通機関

交通機関の需要と都市のあり方は大きく結びついている。それは、既に述べたように土地利用のあり方と交通機関の需要は相互依存関係にあることによるものである。例えば都市の郊外化は、都心部から放射状に伸びる各路線や、郊外にある中核都市間を結ぶ各路線の需要を大きくしてきた。

今日の都市のあり方で指摘される点は、「都心回帰」である。この点は序論の第2章で扱った。そこでは東京圏・中京圏・京阪神圏の三大都市圏について述べたが、都心回帰は地方都市においても少なからず見受けられるものであると言う。都心回帰が起きている理由には、法改正によって高層化が可能となるなどの要因から、再開発が行われやすい状況であることをはじめ、住居の都心回帰については人々の価値観の変化や高齢化でインフラの整った都心を指向する動き、企業や大学は「都市の集約」の利点が誘引となったことなどが考えられる。

ただし、都心回帰が既存の交通機関にもたらす影響は必ずしも明らかではない。都心回帰にはトリップの起点である住居の回帰と、トリップの終点である企業や大学の回帰がある。両者が都心に回帰したり、企業や大学が元々都心にある状況で住居が都心に回帰したりした場合は、起点と終点がともに都心にある状況になるので、トリップの距離は短くなって、都心から放射状に伸びる各路線の需要は減少することになる。しかし、現実の動きはこれだけで片付くほど簡単なものではない。いずれか一方が回帰して結局トリップ距離が変わらないか増加する場合もありうるし、東京の場合は特に、元々東京圏外に存在した企業が新たに東京都心に構える動きもある。そして、東京都23区の人口が1997年に減少から増加に転じたことも事実であるが、今もって郊外において人口が増加している地域があることも事実である。「郊外化と都心回帰が同時に進行しており、マクロで見れば都心回帰の動きが目立っている」ということが現在の趨勢と言える。一言では言い表せないにしろ、人の動きがあるということは、既存の鉄道利用動向にも何らかの影響を与えるということでもあることは間違いない。そして、数値を見ると、定期利用者のトリップ距離は減少に転じている。

第3章で紹介した「コンパクトシティ」が目指す目標として据えられ、こうした都市になるならば、中心市街地への人口誘導を政策的に進めることになる。このときの鉄道やバスなどの公共交通機関を考察するにあたっては、「既存の交通機関」のほか、「人口を誘導するための交通機関」が重要になる。

人口を誘導するための交通機関とは、コンパクトシティの内部やその周辺を担う交通機関のことを指す。富山市でこの4月に運転が始まった富山ライトレールや、金沢市のバス路線網を思い浮かべればよいだろう。東京で考えた場合、東京中心部は地下鉄やバス路線が張り巡らされているので、それを利用させる誘引を持たせるという、ソフト面の対応でもコンパクトシティを担う交通機関となりうる（部分的に新たな交通機関整備の必要性が主張されているところもあるが）だろうが、東京の周辺中核都市内でコンパクトな都市構造を作り出す場合、中心部の交通機関を整備する必要性があり、中にはLRTの建設が望まれているところもある。

LRTは海外での成功例が多数報告されていることから、1990年代よりまちづくりを担う新時代の公共交通機関として日本でも注目を集めている。確かに論者が主張するように、LRTには一般的な鉄道の持つ輸送の集約性と環境優位性といった点のほかに、建設費の低廉性、停留所での乗り降りになるのでバリアフリーに対応しやすいといった特性があり、諸外国ではもはや道路や公園、電気などと同じように「都市の装置」として都市と一体化した、なくてはならない存在となっている例もある。単に輸送手段として建設・整備されるのみならず、中心市街地での駅間距離を短くして利便性を高めたり、トランジットモール²を設けたり、あるいは専用の走行レーンを設けて定時性を確保する、バスやマイカーとの連携を高める、既存鉄道路線との直通運転を行うなどの諸施策を行い、まちづくり・中心市街地活性化を支援するものとなったわけである。

このようにして、LRTを都市交通における「切り札」として、専門家からも大きな期待が寄せられた。国土交通省も『まちづくりと一体となったLRT導入ガイド』というマニュアルを発行するに至り、整備のための補助制度も動き始めた。そして、今年4月には富山ライトレールが日本初のLRTとして開業した。富山ライトレールの詳細は本文中で述べたので割愛するが、これを用いたまちづくりはまだ始まったばかりであり、現段階で評価を行うことは困難である。開業以来、富山ライトレールでは盛況が伝えられているが、これには運転本数を4倍近く確保していること、平日の朝晩を除けば運賃が100円に設定されていることなどが大きく影響していると考えら

² 自動車を排除した歩行者専用街路に、公共交通機関のみが乗り入れる構造の都市空間を指す。日本でも中心市街地活性化のための有効な手段として、注目されている。

れ、一概には言えない。割引運賃期間が終わる来年度に入ったときの利用動向が注目される。長期的に見れば、初期投資の58億円以外にも、運営のための補助の必要性が既に指摘されており、富山市は、今後において補助を継続することを表明している。また、市民や企業からの寄付を募った「助成基金」も設立されている。

このことは、LRTを新たに整備する際の困難性を物語っているとも言えないだろうか。富山ライトレールの場合、計画されている他都市とは異なり、既に大半の区間ではJR富山港線という形でインフラが整備されていた点の特筆される。すなわち、整備の際の初期投資が低廉で済んだほか、これまでも利用客が減少していたとは言え、鉄道が走っていた区間が大半を占めるのであるからそれなりの需要があることが明らかな中で開業したと言える。

LRTを議論する場合、中心市街地の活性化や都市の再生、あるいは環境に優しいというように、それがきちんと機能した場合の「効果」が中心に主張されがちである。確かに適切にLRTが機能すれば、そこで主張される効果も現れる。しかしながら、そのためには条件を考える必要がある。

まず、その路線が「LRTの持つ特性と合致しているか」を十分に考察する必要がある。LRTも広義で捉えれば「鉄道」の仲間である。鉄道よりは小さいものの「大量輸送性」の特性があることを忘れてはならない。まとまった数の輸送量が予測されないならば、バスなどの他の交通手段を整備したほうが理論上は理にかなっているし、仮に建設されたとしても開業後の維持が困難になる。

次いで、「効果」と「誘引」の問題がある。前段の点にも関わるが、中心市街地の活性化、環境に優しい持続可能な都市づくり、あるいはLRTの建設により「公共空間」を維持するといういずれの「効果」として主張されることも、これまで自動車に依拠している人々がLRT利用に移行しないと、実現し得ない。ただし、これまでドア・ツー・ドアの利便性から自動車を利用していた人々が、公共交通機関であるLRTを先のような「効果」を生み出す「ために」利用することは考えられない。利用者にとっては、「環境に優しいから」「都市を活性化してくれる乗り物だから」ということではなく、自動車に勝る何らかの誘引が存在しなければならない。自動車の利便性に挑戦するためには、まさに足代わりに使える必要があることになる。例えば、フランスの都市・リールで1983年に開業した新交通システムでは、無人運転が可能なことを利用してピーク時で1分、昼間時でも2分間隔での運転を実現し、

利用客を集めたことが知られている。

リールの例が現実的かは別にしろ、「効果」はLRTに人々を誘導できたときに実現できると考えられ、それと「効果」を発生させるための、いかにして人々をLRTに誘導するか　LRTに「利用したい」という強い誘引を持たせるか　という点は区別して考えるべきである。その上で、「いかにしてLRTを利用させるか」という点に有効な策を講じなければならないことに着目するべきではないだろうか。

同じことは、他の公共交通機関を整備する場合でも言えるし、「コンパクトシティ」についても言える。「コンパクトシティ」が結果として効率的で、人口減少社会において望ましい都市のあり方の1つであることには根拠があるにしても、現実的に都市の形が変わるためには、居住密度を高める地域への大きな誘引が必要となるだろう。それをいかにして創出するかが大きな課題となる。

LRTをはじめとする「都市の装置としての交通機関を整備すること」であっても、コンパクトシティのように「新たな都市を形づくること」であっても、その目指すところが異なるものの、輸送力増強のために鉄道のインフラを整備することと同様、多額の費用がかかる。人口減少が予測されるゆえの厳しい予算制約を受ける点は同じと言えるであろう。もっともこの意図するところは、都市の装置である交通機関の整備や、コンパクトシティを否定する意味ではない。それらが必ずしも「万能」ではなく、巨額の支出にリスクを伴う現代だからこそ、慎重に考察を加える必要があることを述べることにあつる。

他方、「既存の交通機関」についてはどうであろうか。コンパクトシティは人々のトリップ距離を短くする社会であるから、こちらのあり方にも大きな影響を与える。第2部第3章で述べたとおり、既存の交通機関を先述の「人口を誘導する交通機関」として機能させる視点が重要だが、コンパクトシティの指向する都市と既存の交通機関の体系に乖離がある可能性もあることから、コンパクトシティが実現した場合の既存の交通機関のあり方は課題のひとつと言えらる。仮に目指す都市体系と既存交通機関に大きな乖離がある場合、単純に考えると既存の鉄道の利用客は減少する。そうでなくても「トリップ距離が減少する」ことが既存交通機関、とりわけ郊外と都心部を結んでいる鉄道にとってプラス要因にはならないと考えられることから、既存交通事業者の利益と「コンパクトシティ」は対立することになる。

4.人口減少社会の「選択」と「合意」

これまで述べてきたことは、長期的に見たときに社会が転換点に立っていることと同様、都市の鉄道も岐路にある事実と、その岐路に立った状況から先に進むことの困難性である。この理由には、端的に言えば「大量輸送性が発揮しにくくなること」と「財源が極めて厳しいこと」の2点があって、その後ろにあるものは、鉄道利用客の減少であり、さらにもとをたどれば人口構造の変化とその先の人口減少にある。

人口が減少し、都市もコンパクトにまとまる方向になっている。この時代に「拡大方向」のインフラ整備は確かにそぐわないかもしれない。では、現在機能している交通システムを「維持する」という視点に立った場合、どうであろうか。

鉄道を「維持する」という点で、深刻な現実には直面しているものとしては、昨年度の一橋祭研究で取り扱った第三セクター鉄道をはじめとする地方鉄道がすぐに思い浮かぶ。地方鉄道では、高度成長期以後のモータリゼーション、あるいは少子化や過疎化の影響を大きく受け、「利用客が減少して、それに呼応し公共交通のサービスも低下する。そして利便性の低下からさらに利用客が減少する」という悪循環を繰り返してきた。財源が苦しい現代においては、まさに「鉄道という形で維持するのか否か」を突きつけられている路線も多い。昨年度の一橋祭研究の発行後にも、第三セクター鉄道の一つであった北海道ちほく高原鉄道（池田 - 北見間）が今年4月21日で廃止となったほか、三木鉄道（厄神 - 三木間）においてもDMV³の導入計画が報道された数ヵ月後に、同鉄道の主要株主である三木市の市長選挙にあたり、廃止を公約とする市長が当選したことから、慌しい動きを見せている。このような状況の中では、私たちは昨年度研究で導いた「地域がその鉄道を支えることができるか、住民がそれに同意するかにかかっている」という帰結が重要になってきていると言える。

利用客の減少、人口減少が趨勢の通りに大都市圏にやってきた場合、それはこの地方鉄道と似た課題をもたらすのではないだろうか。すなわち、「いかにして社会が鉄道を支えるか」「利用者はどこまでなら負担できるか」という問いかけである。

³ JR北海道が開発した「Dual Mode Vehicle」の略。道路を走行する際のゴムタイヤとレール上を走行する際のガイド輪の両方を備え、道路上もレール上も走行することが可能な車両である。

今もってピーク時の混雑率が 200%を超える路線もある東京圏において、このような考察は受け入れ難いものかもしれない。しかしながら、大都市圏であってもこうした「維持の問題」を突きつける 2 つの例を紹介したい。1 つは小牧 - 桃花台東(いずれも愛知県小牧市)を結んでいた新交通システム、桃花台新交通線の廃止である。同線は愛知県が開発した桃花台ニュータウンへのアクセス路線として 1991 年に開業したが、ニュータウンへの入居者数が伸び悩み、さらに競合する交通機関の存在、開業そのものが遅れたことも相まって利用は低調であり、今年 9 月いっばいで廃止された。都市圏内のニュータウンという新たな「まちづくり」のための路線であったにも関わらず、廃止の決断がなされたのであるから、地方鉄道の廃止とは異種のもので、計画時の確実な需要予想が重要であることを物語るとともに、大都市圏の鉄道に示唆するところがあると言えそうである。

もう 1 つの例は、今年 9 月(一部 2 月)に発表された横浜市交通局のバス路線再編である。これは、横浜市市営交通事業あり方検討委員会が 2004 年に発表した「横浜市営バス事業のあり方に関する答申」に基づき、同交通局が運営する 31 路線を完全に廃止、18 路線を一部区間廃止、9 区間を民間バス事業者に委譲する大規模なものになっている。廃止になる区間には、別系統のバスが走っているなどの救済がある場合もあるが、完全にバスが消えることもある。これまで同市の一般会計から支出される補助金により運営されていた不採算路線を切り離すという姿勢であり、その必要性を「市内民営バス事業者並みの経営効率を実現しても、運行が非効率な路線をこれまでどおり維持していくことは極めて困難」という現状から同市は説明している。大量輸送性を特性に持つ鉄道とは異なる例であるが、人口約 360 万人(2006 年 10 月 1 日現在)の大都市である横浜市であっても、公共交通機関の「維持」を考えるべき事態が来ている事実を物語っている。



図 4-1-7 路線再編で一部廃止が発表された横浜市交通局 3 系統

それでは、鉄道の場合はどうであろうか。先述の通り、都心から放射状に延びる各線では現在のところまとまった需要があり、更なる整備の必要性も否定し得ない状況がある。しかしながら、次の2点を指摘しておきたい。

第一に挙げるのは、大都市圏にありながらも、都心と直結しておらず、様々な理由により利用が芳しくない「枝線」と呼ばれるような路線の場合、現在のサービスが維持できない状況が比較的早く来る可能性である。近年廃止になった名古屋鉄道各線などは、この例と言える。この場合は、沿線の居住密度が低く、地方鉄道と同視できる状況があると言って差し支えない。

第二に、現在盛況である都心に直結する路線であっても、サービス水準が維持され続けるとは限らないことを挙げたい。利用客が減少したときに、サービスの水準もそれに呼応して削減せざるを得ない事態は想像しうる。

なぜ利用客が減少したらサービスが減少すると考えるか、その根拠には日本の鉄道でとられてきた独立採算制がある。独立採算制では、運営を行って赤字が出る鉄道は維持できないという限界がある。そのようなとき、「維持不可能」という結論を回避するための選択肢として「利用客にさらなる負担を課す」ということと「鉄道が存在することで便益を享受する多くの人 社会全体に帰着する にも負担を課すという視点から、公的な補助を行う」というものがある。利用者の負担とは、直接運賃・料金にはね返すことを指すが、これに限界があることは容易に想像できる。他方、公的な補助と言っても財源が潤沢でないことは何度も述べてきたとおりであって、結局は国民・住民一人ひとりに跳ね返ってくることになりかねない。

なぜこのようなことを述べたか。それは「現在の大都市圏のピーク時平均混雑率の目標である150%を達成するためには、独立採算制では困難であって、社会的な観点での維持が必要になってくる」とする指摘が既に存在することに起因する。だとするならば、この目標を社会的な補助を投入してまでして、本当に達成すべきなのかという点に人々の判断が必要となってくるのではないか。まして、仮にその目標を達成した後にも、その供給水準を維持して更に快適な通勤・通学を目指すのか、それとも需要の減少に伴い供給も減少させて、経営が成り立ちやすい方向にするのか、価値判断が必要となる。中京圏や京阪神圏では既にこの段階に入ったと言える。ピーク時混雑率の例は端的なものだが、「鉄道に何を求めるのか」「鉄道にどれくらいの価値を見出すのか」と「鉄道を維持するためにいくらの負担ができるのか」という2つの問いかけを示す上では分かりやすい。

利用客の視点に立てば、サービスの量や質は高ければそのほうがよく、快適であればそのほうがよい。しかしながら、それを実現するためには費用がかかり、それを行うことが困難な時期に差し掛かっている事実は認識する必要がある。単に快適性・高水準のサービスを求めるだけでなく、その実現のためには、応分の負担が課せられる可能性があることを理解する必要がある。その上で、何を求めるのかを再考するべきであろう。

これらの点について、海外の鉄道と比較されることがよくある。それは、海外では独立採算制をとっていないことに起因するものである。例えばオランダの公営交通部門の収支(1993年)を見ると、運賃収入は支出額の30%程度であり、残りは公的支援によるものである。これは、「移動手段の確保をすること」をあたかも社会保障の一部であるかのようにみなし、社会全体で維持していることを意味しており、独立採算制が原則の日本とは、鉄道に対する価値観が異なると言える。

人口減少社会の鉄道を考えると、こうした「社会全体で鉄道や公共交通機関を維持する」という視点は一つの示唆を与えてくれる。利用「しうる」人口が減少したとき、現在の交通システムを一定水準で維持するための一つの方法だからである。このように、社会全体で費用負担をする代わりに比較的高い水準の公共交通サービスを確保する 究極の形は、無料で足代わりに利用できるような公共交通サービスを提供することになるのか、それとも、現在の独立採算制のもと、自由競争に委ねて維持できる水準の公共交通サービスを確保するのか。おそらくどちらも必要になると考えられるが、その際何を切り捨て、何を残していくのか。こうした選択を人々に迫ってくるのが、人口減少社会なのではないだろうか。「何を求めるか」「どの水準を求めるか」は国民・住民・利用者の「判断」からなる「合意形成」に委ねられている。ただし、その選択の幅はこれまで述べた様々な事情により、広いとは決して言えず、結果として相反する願望と現実が複雑に交錯することになる。この複雑な対立項ゆえに、これからの鉄道を「八方塞がり」と表しても決して言いすぎではないであろう。その人口減少社会の入口に立っているのが、現在の私たちである。