

ポストコロナの都市交通・まちづくりに関する WG

第二回研究会 講演・議事録

文責：日本都市センター研究室

日本都市センターでは、2022 年度調査研究事業として「感染症への対応を踏まえた都市政策に関する調査研究」を実施しており、その一環として「ポストコロナの都市交通・まちづくりに関する WG」を設置し、特に交通分野における対応について議論・検討を行っている。本稿は、その第二回研究会における講演とディスカッションの内容をとりまとめたものである。

- ポストコロナの都市交通・まちづくりに関する WG 構成員
 - ・ 座長：谷口 守 筑波大学システム情報系社会工学域 教授
 - ・ 委員：南 聡一郎 国土交通省国土交通政策研究所 主任研究官
- 第二回研究会 ゲスト講師
 - ・ 話題提供：山本 享志氏 東近江市都市整備部 管理監（公共交通政策担当）
 - ・ コメンテーター：板谷 和也氏 流通経済大学経済学部 教授
 - ・ オブザーバー（第三回研究会ゲスト講師）：浅見 知秀氏 小山市都市整備部技監

1. 研究会の主旨について(事務局)

(1) WG の主旨と第二回研究会の位置づけ

本 WG では、コロナ禍の影響を受けて様々な課題に直面している地域公共交通を中心としたテーマについて、様々な都市の特性、また交通機関ごとの特性を踏まえた議論を行うことを目的としている。コロナ禍による直接的な影響として、短期的な利用者数の減少とそれに伴う事業者の経営環境の悪化といった問題は、当然ながら対応していかなければならないが、本 WG ではコロナ禍以前からの問題である、中長期的な人口減少、少子高齢化、モータリゼーションの進展といった状況に対応した、持続可能な交通のあり方を主に議論していきたい。

地域の公共交通を取り巻く状況は、三大都市圏か地方圏かという地域特性や、議論の対象となる交通機関の種別やネットワーク上の特性（幹線、支線、面的にカバーするものなど）によって異なり、対応もそれぞれに検討する必要がある。2 月 9 日に開催した第一回研究会では地方圏の中核都市における公共交通網の再編をテーマとして、熊本市（路線バスの共同経営）、高松市（鉄道を基軸とした公共交通の再編）を対象事例としてそれぞれ話題提供をいただき、議論が行われた。

これから連続して開催される第二回、第三回の研究会はそれぞれ滋賀県東近江市、栃木県小山市を対象事例として話題提供いただくことを予定しているが、こ

れらの都市の地域特性としては、三大都市圏の郊外から周縁に位置していることが共通している。東近江市から京都市や大阪市までの距離・所要時間は、小山市からさいたま市や東京都心への距離・所要時間と類似しており、日常的に通勤・通学することは可能である。一方でモータリゼーションが進展して公共交通の利用が少なくなっており、地方都市と共通の特性も持ち合わせている。

第二回研究会では、東近江市を走るローカル鉄道である近江鉄道の存続、活性化に向けた取組みを中心に話題提供、ディスカッションいただくことになるが、その背景となる都市の交通にまつわる特性と、公共交通の利用を促すためのモビリティ・マネジメントの方策や、ウォークアブルなまちづくりの重要性といった論点は第三回と共通するところがあり、第三回で話題提供いただく小山市の浅見氏にも、本日はオブザーバーとしてご出席いただいている。

(2) ローカル鉄道の再生に向けた論点・事例

鉄道は一般的に、広域的な交通ネットワークの中で都市間ないしは都市内の幹線的な輸送を担う交通機関に位置づけられるものであるが、インフラ・車両の老朽化、陳腐化、さらには並行する道路整備によって自動車に対する優位性が低下していることがローカル鉄道の経営に関わる中長期的な課題として挙げられる。

また自動車が利用できない高校生の通学需要も少子化の影響によって年々減少しており、コロナ禍以前から利用者は減少傾向であったと思われる。それに加えて、コロナ禍による観光やビジネスを中心とした移動需要が大きく縮小してしまったことは、大手から中小まであらゆる交通事業者の経営に影響を与えている。

ローカル鉄道が収益上は赤字運営であることは前提としても、自治体の都市経営の観点から鉄道が存在する意義は大きい。第一に、単純に交通機関として見たときに、鉄道以外の交通手段では賄えない需要が特にピーク時においてある場合は、その存在意義は明確にあると言えるだろう。

一方で、自治体の政策においても、近隣の大都市の企業や学校に通勤・通学する住民が転出することを防ぐため、あるいは地域内に企業や学校、観光資源などを誘致するにあたって地域外からのアクセス手段を確保するため、沿線の開発、公共施設整備にあたって公共交通指向型のまちづくり（TOD）を実現するためなど、様々な政策との連携の可能性がある。

鉄道事業を持続可能としていくための方策は、一方では需要・収入の維持・拡大、他方では費用のマネジメントの両面から取り組む必要がある。本研究会では近江鉄道における上下分離、公有民営化を中心に話題提供をいただくが、事務局からは2つの参考事例を紹介したい。

茨城県ひたちなか市を走るひたちなか海浜鉄道は、全長約15kmの小規模な鉄道事業者であるが、積極的な施策によって利用者を維持している。特に自治体の政策との連携の点では、終点の阿字ヶ浦駅周辺の地区において小中学校が統合され、新たな義務教育学校（美乃浜学園）が設置されるのにあたり、その通学のための新駅が設置され、電車通学が必要な児童生徒に対しては通学定期代を市が負担することとなっている。また地域外からの来訪客のための施策として、年間200万人の観光客が訪れる国営ひたち海浜公園に向けて終点から約3kmの路線延伸を計画し、事業化されている。

兵庫県加西市・小野市を走る北条鉄道は、特定地方交通線に指定された国鉄北条線から1985年に転換した第三セクター事業者であるが、転換以来、ボランティアの駅長（ステーションマスター）の公募や、各種のイベント列車の運行など、地域に根差した地道な利用促進策を続け、ローカル鉄道の中では相対的に利用者数

が維持されてきた。通学時間帯の利便性を向上させることを目的として、増便を可能とするための行き違い施設の設置、予備車両確保のための車両購入など、近年も積極的に設備投資を行っている。

本研究会では、これらの事例も踏まえつつ、東近江市、近江鉄道の取組みを題材としながら、先述の自治体の政策・都市経営的観点におけるローカル鉄道の意義について、住民との意識の共有のあり方なども含め、具体的に議論していきたい。また、ローカル鉄道の運営にかかる自治体の財政負担について、現状維持にとどまらない利便性向上、需要確保のための設備投資も含め、事業者、都道府県、基礎自治体それぞれの役割分担のあり方についても、議論をしていきたい。

2. 東近江市話題提供「地域鉄道を守る。近江鉄道を存続していくために。」

東近江市都市整備部管理監（公共交通政策担当）
山本享志氏

(1) 東近江市の概要について

東近江市は滋賀県の南東部に位置しており、2005年と2006年に1市6町が合併して誕生したまちで、人口は約114,000人、面積は約388km²である。西の琵琶湖の湖畔から市街地、工業団地、森や里山、東の鈴鹿山脈に至るまで、日本の1/1000モデルと言えるようなバラエティに富んだ構成となっている。

地域の公共交通網は、JR東海道本線（琵琶湖線）が琵琶湖に近いエリアを南北に走るほか、今回主に紹介する近江鉄道はより内陸部にあり、東近江市の幹線軸となっている。昨年度策定された地域公共交通計画の位置づけとしては、これらの鉄道を幹として、主要な枝として近江鉄道バスが運行する路線バスが3路線と、それらを補完する枝葉の部分としてコミュニティ交通（ちよこっとバス10路線、ちよこっとタクシー6路線4エリア）があり、役割分担がなされている。

(2) 近江鉄道の概要・利用状況

近江鉄道のルーツは非常に古く、1892年から旧彦根藩士や近江商人の有志が私財を投じて会社創設に向けた協議を始め、1896年に会社設立、1898年に最初の区間（彦根―八日市）が開業している。西武グループの創業者である堤氏が沿線地域の出身であったこともあり、1943年に箱根土地（のちのコクド、現在のプリンスホテ

ル)の経営傘下となり、2016年には西武鉄道の完全子会社となっている。

近江鉄道の路線は、北側は新幹線に接続する米原を起点とし、彦根、東近江市の中心部である八日市を経て甲賀市の貴生川に至る本線と、八日市から近江八幡に至る八日市線(万葉あかぬ線)、高宮から多賀大社前に至る多賀線を合わせて営業キロ 59.5km、全 33 駅である。東近江市内にはそのうち 13 駅が立地しており、重要な基幹的交通インフラとなっている。

創業から 120 年以上が経過しており、橋梁やトンネルなどの老朽化が進んでおり、インフラの維持管理に係る固定費用を削ることは難しい状況である。

線区別の輸送密度としては、2019 年度の値として彦根～高宮(2754 人)と八日市～近江八幡(4605 人)の区間は一定の利用があるが、それ以外の区間は 2000 人を下回っており、非常に厳しい状況である。駅ごとの乗車人員は、JR 線に結節する近江八幡駅、彦根駅と、東近江市のターミナルである八日市駅が突出して多いが、それ以外の駅は非常に低迷している。

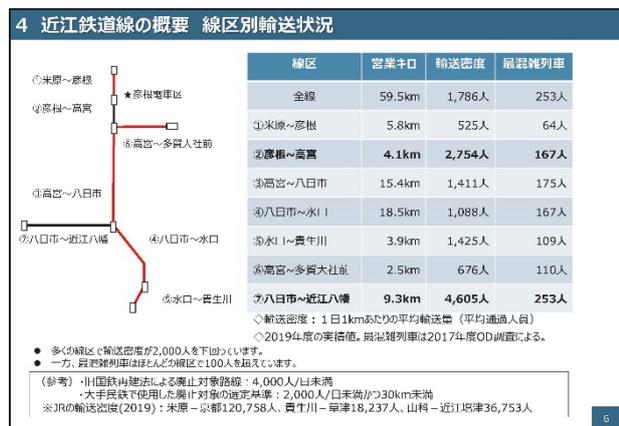


図1 近江鉄道線の線区別輸送状況

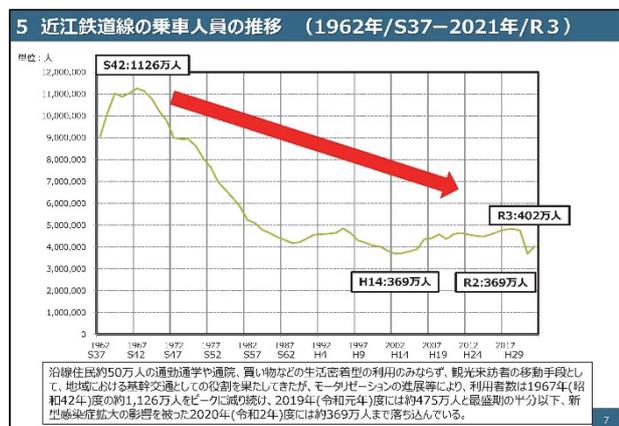


図2 近江鉄道線の乗車人員の推移

乗車人員の推移については、1967 年の 1126 万人をピークとして現在は約 1/3 の水準に落ち込んでおり、2020 年度はコロナの影響もあり 369 万人、2021 年度はコロナ前のマイナス 6%まで回復したが、約 400 万人程度で推移している。利用者が減少している要因は、非常にモータリゼーションが進展していることにある。滋賀県は名神高速道路が早期に開通したことなどの背景もあり、マイカー利用が多く、公共交通への依存度は都市部に比べると低くなっている。

(3) 近江鉄道の経営状況とこれまでの行政支援

近江鉄道の収入の内訳は、他の地方鉄道とは異なった特徴を持っている。一般的な地方のローカル鉄道は観光客の利用が多いため定期外の占める割合が大きくなると思われるが、近江鉄道は通勤定期、通学定期を合わせて 7 割以上となっており、日常の移動手段としても不可欠の存在となっている。営業損益についても、1994 年から 28 年間連続で赤字となっており、特に 2020 年度以降はコロナの影響で収入が大きく落ち込み、一方で減価償却費など固定経費は削減することが難しく、赤字幅は大きくなっている。

行政による支援は、これまで主に安全輸送に関する設備投資(レールの重軌条化、枕木の PC 化、ATS 整備など)に対して、平成 10～23 年度、平成 24 年度～令和 3 年度の期間に分けて行われてきた(事業総額は前半 3,163,215 千円、後半 1,468,577 千円)。これは国、県、市町による協調補助であり、国が 1/3、県が 2/9、市町が 1/9、事業者が 1/3 を負担している。またこの他に沿線市町では、駅舎のうち駅務以外の建物をコミュニティハウスとしての整備が、県の単独補助による取り組みとして、独自に行われている。

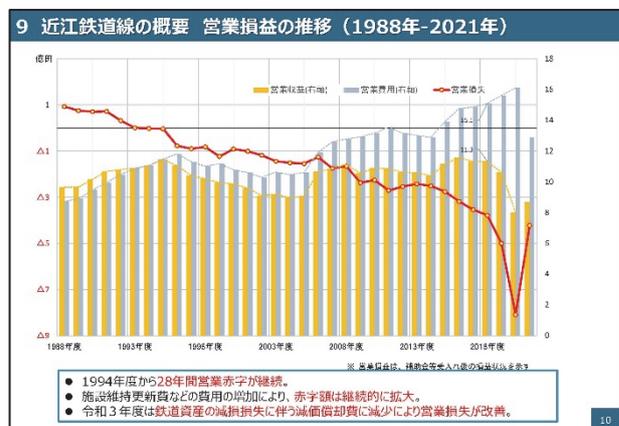


図3 近江鉄道線の営業損益の推移

平成10年度～平成23年度			平成24年度～令和3年度		
(1)整備スキーム 平成10年度「近江鉄道の施設整備計画」に係る支拂計画(事業費総額30億円)。			(1)整備スキーム 平成24年3月に「近江鉄道活性化協議会」(メンバー：国、県、沿線市町、近江鉄道)が決定した「近江鉄道活性化計画(H24～H33)」に基づき実施。		
(2)事業費と負担内訳			(2)事業費と負担内訳		
	負担割合	負担額		負担割合	負担額
国	1/3	967,277千円	国	1/3	489,525千円
滋賀県	2/9	654,438千円	滋賀県	2/9	326,350千円
沿線市町	1/9	327,229千円	沿線市町	1/9	163,175千円
近江鉄道	1/3	1,214,271千円	近江鉄道	1/3	489,527千円
事業費総額		3,163,215千円	事業費総額		1,468,577千円
(3)主な整備内容 ▶ CTC(列車集中制御装置)-ATS(自動列車停止装置)等の導入 ▶ 踏切・橋梁等の改良・修繕、枕木のPC化、電線等の整備 ▶ 信号・保安設備等の整備、設備等の整備等			(3)主な整備内容 ▶ レールの重軌条化(37kg→50kgレールに更新) ▶ 枕木のPC化(木製枕木の更新を含む) ▶ C1C車体の更新(更新時期を1999年の計画から繰り上げ) ▶ 排水設備の整備		
● 鉄道の維持には上記以外にも施設整備も必要であり、H10～30年度の実績では、修繕や設備投資に118億円を要しています。(うち国・県・市町が上記を合わせて約31億円を負担し、近江鉄道が残り約87億円を負担しています)					

図4 近江鉄道に対する行政の財政的支援

9 「近江鉄道線の全線存続」の合意に至ったポイント	
<p>1. 近江鉄道沿線住民等アンケート調査結果</p> <ul style="list-style-type: none"> 近江鉄道は、地域、年代、目的等を問わず、沿線地域全体の移動手段として大きな役割を果たしていること。 高校生等の約3割が「近江鉄道を使えなくなると通学できなくなる」と回答。自家用車等の送迎が増加すると、家族等への負担増大、道路渋滞の発生も見込まれること。 安全に移動できるという安心感とともに、まちの賑わいの創出やまちのシンボルとなる。 	
<p>2. 近江鉄道線のクロスセクター効果等分析結果</p> <ul style="list-style-type: none"> 医療、商業、観光、教育など様々な行政分野にわたり有形無形の多面的な効果を有していること。近江鉄道が廃止された場合に追加的に必要となる分野別代替費用は、少なくとも約19億円と見込まれること。 	
<p>3. 地域フォーラム、学校および事業所ヒアリング結果</p> <ul style="list-style-type: none"> 駅は人と人が関わり集うことができる社会的結節点である。 特別支援学校や作業所へ通う人にとって、社会参加や自立促進等の機会として大きな役割を担っていること。 サービスや利便性の向上への期待が大きいのこと。 	
<p>4. 他モード転換等の検討結果</p> <ul style="list-style-type: none"> 他モードへ転換することのデメリットや沿線地域への影響等を総合的に勘案すると、鉄道として存続することが最もふさわしいこと。 	

図5 近江鉄道線の全線存続の合意に至ったポイント

(4) 近江鉄道存続に向けた協議の経緯・上下分離方式による公有民営の枠組み

以上のような近江鉄道の状況を踏まえ、県、沿線市町、学識者、利害関係者を交えた活性化再生法に基づく協議会が、2019年11月に設置された。最初に議論となったのは、近江鉄道の存廃を巡る可能性であった。仮に近江鉄道が廃線となった場合、他の交通機関で代替が可能なのか、他の行政サービスでカバーしなければならない部分があるのか、そのためのコストはいくら掛かるのかなど、土井勉先生((一社)グローバル交流推進機構理事長・元大阪大学)が定義されているクロスセクター効果の観点から、分析が行われた。

その結果は、鉄道が無くなることの影響は、教育や福祉、医療など幅広い行政分野に及ぶことがわかり、その代替費用は少なくとも約19億円、最大では約50億円を超えるという試算も出された。これをLRT化や路線バスの強化という形で代替するという案もあったが、いずれにしてもインシャルコストが大きくかかること、現状の鉄道や道路の流動を止めることなく整

備することは非常に難しく、近江鉄道線を存続させ、利活用を図っていくことが最も費用対効果が高いという結果となった。

従前は、公共交通は民間企業の経営責任・企業努力が前提という考え方が大勢を占めていたが、法定協議会を通じた議論によって、県、沿線市町を中心とした行政が公として公共交通を担っていかなければならないということに気づくこととなった。例えば、鉄道が無くなって病院に通えなくなることで医療、社会保障費が増大する、あるいは高校に通えなくなってしまうために若年層の人口流出が起こったり、企業立地の観点からも沿線から工場が撤退したりするなど、鉄道が無くなることで自治体として失うものが大きいのではないかという危機感が最近では共有されるようになってきている。

以上のような分析、議論を踏まえ、2020年3月の法定協議会において、近江鉄道は全線存続し、これまで以上に行政が積極的に関与していくことが決定され、2024年度に上下分離方式による公有民営に転換することが沿線市町と県との間で合意されている。

上下分離方式では、運行业務を中心としたソフト部分の運営を近江鉄道が第二種鉄道事業者として担い、インフラや土地の維持・管理に係るハードの部分の部分を県・沿線の10市町(法人化を検討)が第三種鉄道事業者として担うこととなる。

(5) 存続を見据えた利用促進事業など

以上のように、存続に向けた仕組みづくりの議論が行われている一方で、東近江市には33駅中13駅が立地しており、市民との問題意識の共有をしていかなければならない。そのために一番身近で取り組みやすいことは、一回でも多く、一人でも多く乗っていただき、乗っていただく事で近江鉄道が自分のまちのインフラを守ることにつながるという意識を持ってもらうことが、大事なことではないかと感じている。

具体的な施策の一つとして、近江鉄道全線乗車キャンペーンを紹介する。近江鉄道は運賃が高い(JRと比較して同距離で約2倍程度)と言われているため、金土日曜日と祝日限定で、大人は500円、こどもは100円で近江鉄道を全線乗り放題になる切符(ワンコインスマイルきっぷ)を企画した。2020年度からはじめ、今年度は三回目であるが、順調に利用者は伸びており、昨年

度比で概ね 1.9 倍の実績となっている。コロナ禍で遠方の旅行が難しかったためマイクロツーリズムとして地元再発見の旅として利用しているシニア層の利用が多かったほか、沿線だけでなく、遠くは東海圏や岡山などから訪れた事例もあった。

もう一つの事例は、モビリティ・マネジメント(MM)に近い発想のものであるが、通学定期の購入補助として、近江鉄道および近江鉄道バスの通学定期を新学期に購入すると、1ヶ月、3ヶ月、6ヶ月それぞれに対して1,000円、5,000円、10,000円を補助するキャンペーンを実施した。この補助金は現金ではなく、東近江市の地域通貨である「三方よし商品券」で交付することで、地域消費を喚起する効果も狙っている。この補助制度は概ね1000件弱の申請があり、対象となる学生の7~8割程度が利用している試算となっている。この制度は鉄道とバスそれぞれを合わせて利用することができ、補助も併せれば2倍受け取ることができるものであるが、実際に鉄道・バスを併用して利用している学生は一桁程度にとどまっており、幹線の鉄道と二次交通であるバスとの連携をどのように促していくかという点では技術的な課題と反省点があると認識している。なお、この補助制度の財源には新型コロナウイルス感染症対応の地方創生臨時交付金を活用している。

以上は利用促進のための取組みであるが、法定協議会で決定した上下分離による路線維持を踏まえ、インフラの維持などに係る費用について、少しでも近江鉄道を支えるために協力したいという方に門戸を広げるために、一部をクラウドファンディングで募集することを試みた。上下分離時に東近江市が負担する額は、全体(約6億4000万円)の21%(約1億4000万円)と非常に大きくなっているが、その1/3をクラウドファンディングで募集したところ、募集期間が短かったことなどがあり、寄付額は161万円に留まったが、今年度は募集期間など改善しながら展開していきたいと考えている。

最後に、ハード面での独自の整備として、太郎坊宮前駅の改修について紹介したい。近江鉄道の駅舎はいずれも老朽化しているが、会社としてはその改修費用を捻出することが難しく、取り壊して無人駅化を余儀なくされる可能性もあった。当駅は駅名にある太郎坊宮(阿賀神社)という神社があり、数年前までは地元の人が初詣などで訪れるような神社であったが、勝運の神

様であることから、ももいろクローバーZが東近江市で2018年にコンサートを開催した際に成功祈願をしたり、陸上の桐生祥秀選手やレスリングの吉田沙保里選手など有名なアスリートも大会前に必勝祈願でお参りされたりするなど、近年急激に注目が集まっている。太郎坊宮前駅の利用者も2018年以前と比較して3倍程度に増加しており、老朽化した状態を放置できないため、自転車駐輪場やホーム上屋、駅前広場(ロータリー)の整備などを、社会資本整備総合交付金などを活用しながら3ヶ年で実施し、利用者にも好評をいただいている。

この他にも今年度から実施期間となっている地域公共交通計画に則って、コミュニティバスの通学に利用できる便や、今年は聖徳太子の薨去1400年にあたるが、聖徳太子にゆかりがあるものは市内に点在しており、それらを巡るバスの環状線の設定なども併せて取り組んでいる。

3. 質疑応答・ディスカッション

(1) 板谷氏よりコメント・質問

板谷氏：私は国交省の「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(以下、国交省検討会という)」に委員として参画し、ローカル鉄道のあり方について約半年間議論をしてきた経緯がある。国交省検討会でも第一回に事業者である近江鉄道、第二回には滋賀県の三日月知事からそれぞれ報告があったが、今回の東近江市からの話題提供も伺ったことで状況への理解が深まったところである。

近江鉄道をめぐる滋賀県、東近江市をはじめとする自治体の取組みは、鉄道の維持という課題に対して日本の中で非常に先進的な取組みであるが、コメントとしては良いところを褒めるばかりでは議論にならないので、あまり説明で触れられていなかった点も含め、質問、指摘をしていきたい。

一点目は鉄道維持の取組みの持続可能性についてである。多くの地域で鉄道の維持に関わる議論をするとき、沿線の高校生が一定数を下回る(バスで通学需要を賄うことができるレベル)までは、鉄道は必ず残しておきたいという事情を、オフレコで聞くことがある。滋賀県は、日本全体が人口減少する中では比較的人口減少が緩やかと予測されているが、高校生を中心とした子ども、若年層の人口はこれからも維持できるのか、

子どもの数が減ってきたとき、鉄道の存在意義が薄れてしまうおそれがあるが、その将来的な見込みについて、どのように考えられているのか、伺いたい。

二点目は、近江鉄道線の交通ネットワークにおける役割についてである。鉄道とバスの両方の定期券を買う人が少ないという説明がされていたが、JR 琵琶湖線が幹線として機能しており、近江鉄道線はそのアクセスのための二次交通的な役割を担っている、あるいは近江鉄道線が利用できない地域の住民がバスを使って JR 琵琶湖線を利用しているというのが実態なのではないか。近江鉄道利用者の、最終的な目的地などのデータなどについて、伺いたい。

三点目は、線区別の評価をどのように考えているかという点である。例えば米原～彦根間のように利用者が少なく JR 線が並行している区間などは、個人的にはどうしても維持しなければならない区間だとは考えておらず、今回は近江鉄道全線で維持することが決定されたが、異論は出なかったのだろうか。彦根～高宮間や八日市～近江八幡間以外は今後赤字がより大きくなる可能性が高いと考えられる中、どのように線区別に評価し、維持の方法を見直す可能性があるのか、関心がある。

四点目は、支援の財源とその内容についてである。国や県と分担しているとはいえ、各自治体でも小さくない規模の予算を支出することになり、予算を捻出するためには何か削らなければならない部分があったのではないだろうか。そうした予算のやり繰りに関して、議会でどのような議論があったのか、伺いたい。

また、財源については滋賀県・三日月知事が主導して交通税の導入に向けた議論が進められているが、市として、あるいは市民はどのように受け止めているのだろうか。また、交通税は制度設計次第では多くの税収を得ることが可能なものと考えられるが、その用途として単に鉄道を維持することを目的とするのか、あるいはよりサービスレベルを高くする、例えば車両を更新したり、安全輸送のための設備をより充実させるなどの投資に対しても支援をしていくのか、どのような議論があったのだろうか。

最後に、近江鉄道は複数の自治体に跨って運行されている鉄道であり、現状は自治体間の足並みはそろっているが、これが今後は続かない可能性もあるだろう。一番影響を受けるのは東近江市であり、仮に足並みが

乱れてきたときにどのようにしていくのか、内部的な議論などがあるのか、関心があるところである。

以上、たくさんの質問、指摘をしたが、逆に言えば重箱の隅をつつくような質問でもしない限り、全体的に問題点は大きくなく、他の地域の参考となる重要な事例であると感じている。

(2) 谷口座長・南委員より質問

谷口座長：ここからはフリーディスカッションとした。まず私の方から、大学時代に自転車で京都から琵琶湖の周りや、八日市から水口のあたりもよく走ったりしていた感覚から、東近江市の地理的・空間的な位置づけについての認識についてコメントしたい。

滋賀県の面積のうち琵琶湖の割合がどれくらいかと言うと、1/6 に過ぎないということを滋賀県の学校では教えられるそうだが、逆に言えばそれ以外に利用できる土地・平野が広いという事でもある。八日市を中心とした東近江市のエリアは、琵琶湖の東側の広大で肥沃な平野部である。行政の中心は、江戸時代は彦根、明治以降は県庁所在地は大津になったが、東近江市は近江商人のふるさとである五個荘や永源寺の山間部までカバーしており、滋賀県の中心に位置している、「セントラル」近江であるという認識である。

能登川も合併によって東近江市に含まれているが、JR 琵琶湖線に乗っている人は、彦根や近江八幡、草津を通してそちらがメインだと思っているかもしれないが、実は滋賀県の空間構造としては八日市を中心に肥沃で広大なスペースがある。近江鉄道はその地域をカバーしている鉄道路線である。新幹線に乗っていると、実は五個荘を通過しており、その近くを近江鉄道も走っているのだが、多くの人はそれに気づかない。

事務局からの説明で小山市との対比がされていたが、国土軸上の位置づけや後背地の広がりという点では性格が異なる部分が大きいと感じている。

その意味で東近江市は、板谷先生が最後に指摘されていたように、広域的な責任を持っており、今般の近江鉄道の維持に係る先進的な取組みにおいてもリーダーシップを持たれており、それには近江商人から続くビジネスセンスのようなものがあるようにも感じている。以上のように、空間的には重要な位置づけにある東近江市と近江鉄道について、儲からない、赤字だからネットワークを縮小していった方がいいのかという点に

については、大事な議論であると感じている。

また、お金の使い方について、一点だけコメントをしたい。近江鉄道の累積の赤字は約40億円という事であったが、道路整備関係の予算では、それほど大規模でもない川を渡る橋を架け替えるのに100億円以上の予算が掛けられている。それだけの予算があれば、近江鉄道の累積赤字など簡単に解消できるのに、市民目線で本当に大事なものに対してお金をかけられていないのではないかと感じている。お金の議論については、南先生からも是非コメントをいただきたい。

南委員：私は経済学が専門で、フランスの交通負担金などヨーロッパ各国の交通財政について調査研究をしてきた。これまでの日本の公共交通事業は、原則として独立採算で事業者が頑張ることを前提とした法制度になっているが、これがポストコロナという中で一気に転換期を迎えているように感じている。

制度上は独立採算を前提としているが、既に20年ほど前から地方圏ではそれがもはや成り立たない状況になってきた。採算が取れなくなってしまったとき、路線バスであれば民間事業者は撤退してしまい、その代替として自治体がコミュニティバスを走らせざるを得なくなる、まさに次回研究会で話題提供いただく小山市のような状況となる。日本では、交通事業者に補助金を支出するとしても、将来的には独立採算が成り立つ状態に戻ることを前提に支出してきたが、ヨーロッパ、特にフランスでは補助金なしでは公共交通が成り立たないことを前提に恒常的に補助金を支出する制度が設計されている。コロナ禍による影響の本当の意味は、内部補助が成立しなくなったことではなく、自治体が公共交通に対して恒常的に運営補助をする仕組みに転換することを迫る事なのではないだろうか。国の施策としてもそれを検討しなければならず、国土交通政策研究所でもその基礎資料として海外事例の調査を進めている。

以上を踏まえ、東近江市の取組みに対する質問、コメントは、第一には今後も近江鉄道を維持するにあたり、独立採算が成り立つレベルに復活するための努力を続けていくのか、それとも、クロスセクター効果の試算で廃止されたときの行政の費用が明らかになったので、市民の理解を得ながら(恒常的な)補助金を出す方向に転換していくのだろうか。

日本では、コミュニティバスが(独立採算を前提とせ

ず)税金で運行されていることは当たり前と認識されるようにはなってきたが、ヨーロッパではLRTのように一定程度利用者があるような交通機関に対しても運営補助が当たり前になっている。運営補助をする代わりに、フランスのボルドーのような地方都市であっても5分ごとにLRTが走る、いわば日本であれば大阪の地下鉄などと変わらないようなサービスレベルを実現している。市民に恒常的な負担を求めつつ、一方で便利なサービスを享受できるようにするという可能性があるのか、将来的な見通しがあれば伺いたい。

また、近江鉄道ではすでに京セラやフジテック、スクリーンなど工場に隣接した駅が設置されているが、運営費用に対する補助に留まらず、企業誘致や観光振興など地域の将来のために積極的に投資し、上下分離を機に近江鉄道を活用していく方針をお持ちなのか、伺いたい。

(3) 山本氏より回答

山本氏：たくさん質問、コメントをいただいたが、その多くは法定協議会の作業部会の中でも疑問や議論として挙がっているものと重なっており、方向性を出さなければならぬものと感じている。作業部会などで検討している内容も踏まえつつ、お答えしていきたい。

● 東近江市の都市構造と住民の交通行動・意識

まず、都市構造に関する指摘で、市の中心(八日市)とJRに結節する能登川がそれぞれ離れているということは、他の一般的な都市の構造とは異なる特殊な条件なのかもしれない。

東近江市は合併の経緯(2005年の第一次合併で旧八日市市を中心に東近江市が成立、2006年に能登川町と蒲生町が合併)もあり面積も広く、農業が盛んであるとともに工業立地も進んでいるため、モータリゼーションが進展しており、一家に2、3台の車がある世帯が多い。そのため、市民アンケートをとると近江鉄道やバスなどの公共交通は大事だ、という回答は9割程度にのぼる一方で、不便だ、複雑で使いにくいという回答も非常に多く、一回も乗ったことがないという方も9割を占めることもある。今は利用しないが免許返納や運転ができなくなった時に困るから残してほしいという意識の市民が大半であり、行政としては今利用しなければ残せないということを地道に啓蒙しなければならないと考えている。

● 通勤・通学利用の促進

高校や企業への利用促進の働きかけは、従来はあまり積極的に行ってこなかったが、法定協議会が立ち上がったからは、十勝バスの事例のように、近江鉄道の社員と沿線市町の職員が一緒になって高校や企業(約30社)を訪問し、通勤や通学に使っていただけない理由は何か、どうしたら使っていただけるか、ということを探ねてまわった。地道な活動を少しずつ積み重ね、先日には沿線企業の皆さんに集まっていただき、近江鉄道をどうしていくかという意見交換会を開催することができた。

このような取り組みは行ってきたが、コロナ禍で在宅・リモートが普及したことで通勤の形態も変わり、通勤定期利用がこれから伸びるのは難しいのではないかと感じている。

一方で通学利用に関しては、若い人材の流出を防ぐという意味でも、一定数をキープしていかなければならないと、懸念しているところである。滋賀県では十数年前から高校の学区制が廃止され、県内どの高校にも進学することが可能となったという事情がある。いわゆる進学校は JR 線の沿線に多く立地していることもあり、先ほど板谷先生からの指摘にもあった通り、近江鉄道やバスを二次交通として使い、JR 線に乗り継いで通学するという利用も多くなっている。

● 線区ごとの評価と自治体間の合意形成

近江鉄道が全線で存続に至った経緯であるが、議論の中では一部の不採算路線や部門は切り離しても良いのではないかという意見もあった。先ほど例示された米原～彦根間など、JR が並行して本数も多いえに運賃も JR の方が安いと、米原駅では近江鉄道の駅員が JR の方が便利だからそちらを使ったほうが良いと案内するといった笑えない冗談もあったくらいだが、沿線の首長の間でも温度差はある程度存在したことは確かである。議論の結果として、全線が繋がっていることで近江鉄道のポテンシャルが発揮できるということで、全線存続に全ての首長の合意も得られているが、一方でその支援はいつまでも青天井で良いのかという議論は今でも続いている。少しでも赤字を縮小する努力は事業者にもしていただきかなければならないし、住民に対しても理解を求める努力は地道に続けていかなければならない。東近江市長は、法定協議会の副会長も務めており、沿線の市町をまとめるリーダー的役割を

担っているとも自負している。

沿線市町での独自の取組みは、東近江市の通学定期補助と同様の施策を取り入れている自治体や、工業団地の事業所と協力して「ノーカーデー」を実施した自治体など、何らかの取組みをそれぞれで実施しているが、近江鉄道がまちの生命線となっている東近江市のような自治体と、道路・マイカーを中心に町がつくられてきた自治体とではある程度の温度差は出てくる。協議会の議論において足並みはそろっているが、将来的に世代が変わる、首長が変わるという状況になった場合も持続可能な仕組みをつくらなければならないと、意識をしているところである。

● 市の財政負担と財源に対する議論

市議会での議論については、保守、革新それぞれの会派ともに近江鉄道を守りなさい、そのために公費を投入することはやむを得ないという判断をいただいている。合併した当初は、コミュニティバスの収支状況などに対して、空気を運んでいるバスに血税を使うのはけしからん、という非常に厳しい議論が出ることもあったが、最近はそのような意見はあまり聞かれない。

公共交通に対する公費による補助の規模は、近江鉄道に対する補助金やコミュニティバスなどの経費を合わせて概ね4～5億円程度で、東近江市の一般会計予算はおおよそ500億円弱であるため、その約1%になる。

交通税については、使途や徴収方法など様々な点が県の税制審議会でも議論されていると伺っている。ちょうどこの夏に知事選があったこともあり、近江鉄道の沿線地域ではない大津や草津の住民の方にとっては、なぜ血税を使って自分たちの使わない近江鉄道を守らなければならないのかなどといった極端な意見もあり、議論は活発になっている。一方で、滋賀県は森林税を導入している経緯もあり、(それも踏まえて)市町と議論しながら制度が作られていくのではないかと感じているが、現時点ではまだその段階まではきていない。

● 採算性と将来への投資のあり方

上下分離後も基本的には独立採算制の維持を目指していくのか、それとも独立採算ではなく恒常的に補助金を投入するかわりに利便性を高めていくのかという方向性については悩ましいところである。公共交通への投資はなかなか効果が見えにくい地味なものであるが、道路や橋と同様にまちの将来の発展のためのインフラであるということを市民の方に理解していただく

ための啓蒙は重要である一方、第二種鉄道事業者となる近江鉄道に対しても効率的に取り組むべきところは企業努力を求めていかなければならない部分もあるだろう。これを具体的にどのようにバランスを取っていくのかについては現時点では回答はまだ見えていない。

近江鉄道の累積赤字は約 40 億円、年間の赤字は 3～4 億円であるが、沿線住民が約 50 万人おり、赤ん坊からお年寄りまで全員が初乗り区間を年間 3 回乗れば損失はおおよそ解消できるという試算を、近江鉄道の社員も話していたことがある。このようなわかりやすい例を出すことで、乗っていただくための理解を得やすくなるのではないだろうか。

(4) フリーディスカッション

谷口座長：質問には全体的にわかりやすくお答えいただけたと思う。ここから第二ラウンドとして更なる質問や提言などを、板谷先生、南先生の順にいただき、浅見さんからもその後にコメントをいただきたい。

板谷氏：非常にわかりやすく回答いただき、理解が深まった。全体的に良く議論されながら進められており、やはり先進事例であると改めて認識したところである。

都市構造に関しては、まちづくりのセオリーとしては拠点をつくり、拠点間を結ぶようにネットワークを構築していくこととなるが、東近江市の場合は中心である八日市と JR が走る能登川が離れていること、またベッドタウン的な性格もあって市民の日常行動が市内で完結せず、外に向けた移動も考慮しなければならないことから、ネットワークの構築に苦勞されているのではないかと思われる。そのためには鉄道以外の交通機関に対しても投資しなければならず、費用の捻出方法などは気になるところである。

交通を専門にしていると交通の部分だけをみて最適化を目指してしまいがちであるが、福祉など広い視野からバランスをとる必要があり、そのような議論は、議会などでどのようにされているが、伺いたい。

また、谷口先生が指摘された、道路整備のための予算との関係性については、私も問題意識を持っている。私が関わっている地域の事例でも、道路橋の整備に 100 億円以上に上る予算がかけられているが、一方でその費用の一部を利用者から料金を徴収するケースもあるが、有料道路として 50 円、100 円といった料金を徴収すると利用が想定よりも伸びず、並行する無料の古い

橋の方の混雑が解消されないといった問題を抱えているまちもある。その場合、当初利用料金で賄うはずであった整備費用の一部を税金で負担して無料化しようといった議論が起きる。このように道路に税金を投入することは比較的抵抗が小さいが、公共交通に対しては簡単にはいかない。東近江市でも道路の整備は充実していて、メンテナンスを含めた予算の確保は問題なくできている状況なのだろうか。

南委員：議会で保守・革新ともに公共交通が大切であるという議論になっている点について、興味深かった。議会において何らかの反対意見や批判が出るという事は、その背後の住民にそのような意見があるという事であり、逆に公共交通に対する支出への支持が多くなっているという事は市民の合意、意識が変わってきているという事だと思われる。市民が公共交通の価値に気づいたり意識が変わったりしたことについて、何かきっかけや具体的な取組みなどがあったのだろうか。

山本氏：まちづくりに関して、近江鉄道が他の都市鉄道と異なる点としては、鉄道駅を拠点とした沿線の商業や娯楽・観光、病院や学校などの施設の開発がこれまでできていないという特徴があり、これは事業者の問題でもあるが、沿線自治体にも一定の責任があるように感じているところである。後半に指摘いただいた道路事情とも関係するが、国道、名神高速道路が整備され、更にスマートインターも 3 か所ほどあり、物流道路と生活道路の充実(と、それに近接した事業所や集客施設の開発)に重点が置かれていて、鉄道沿線の開発はあまりできていないのが現状である。

このような都市構造の状況において高齢化社会を迎えるなかで、車が運転できなくなったらどうやって病院に行けばいいのか、子供や孫に毎回送ってもらうわけにはいかない、という意識が高まってきたのは、近江鉄道の存続に関わる問題が報道されるようになってきた、ちょうど令和に元号が変わるところからと認識している。

それ以前、免許の自主返納を促す動きがあったとき、免許返納をした方にコミュニティバスの 5,000 円分のチケットを配布するという取組みを行っていた。このチケットの使い道などについて追跡調査をしたが、ほとんどは利用されず、タンスに眠っている状況であった。その理由を尋ねると、私はコミュニティバスは使わないからチケットは必要ない、代わりに図書券が欲

しい、といった声を聴いた。それは平成の終わりであったが、この数年で劇的に住民の意識が変わったと感じられる。

近江鉄道の運行維持に関わる資金の捻出方法については、繰り返しになるが、いつまでも青天井ではいけないし、ともすれば国の支援や都道府県の支援を、と言いがちであるが、やはり近江商人の発祥の地でもあるため、さまざまな資金調達の方法を検討していかなければならない。

政策的には、公共交通に関する議論は国交省が中心になってしまうが、一方で厚労省が所管する介護や医療の分野でも、近年は介護保険でも介護を予防する取組みに注力することが推奨されている。そうであるならば、高齢者を対象にした鉄道やバスの割引、無料化などの施策の予算を、介護保険の特別会計から支出できる可能性もあるのではないかと議論をしたこともある。このように、縦割りを超えて、もともとの予算の項目に捉われずに多様な原資を確保する工夫、研究はしていかなければならないと思うところである。

具体的な資金が必要な取組みとして、近江鉄道へのICカードの導入の課題がある。現在、近江鉄道は現金のみの対応であるが、東近江市のコミュニティバスでも既にICOCAを導入している経緯もあり、もし近江鉄道が導入すれば、バスからJRまで一枚のカードで利用できるようになる。法定協議会が立ち上がる前から、導入できないかという議論は交わされていたが、インシャルコストが5~10億円ほどかかると試算されており、またランニングコストもかかることから、全額を税で負担するのか、あるいは他に原資をどのように調達していくのか、という点について、今後の研究課題となっている。

谷口座長：公共交通に対する公的支出については、以前日本都市センターのモビリティに関する研究会で全国の自治体にアンケートを実施したが、東近江市は一般会計予算の1%というのは、日本の自治体の中ではかなり高いレベルである¹。一方で南先生が研究されているフランスを始めとしたヨーロッパの都市では、一般会計の10%を公共交通に支出しているというところもあり、そのレベルが大きく異なる。

滋賀県で交通税に関する議論が行われており、そこ

だけで議論すると「私は利用しないから関係ない」といった意見も出てしまうが、私の研究室で試算したところ、日本国民が赤ちゃんからお年寄りまで全員、年間5万円を出せば、バスからローカル鉄道、新幹線まで全ての運営費用を賄ってしまうという結果も出ている。より大きな視点で負担のあり方を議論することも必要ではないか。

浅見氏：市役所で働く中で日ごろ感じているところから2点ほど質問、コメントをしたい。

市役所の中でも、道路整備には多くの予算を掛けているのに対し、公共交通の予算は少ししかないという事に対して、交通機関別の分担率のデータを切り口に議論する可能性はないのだろうか。小山市や東近江市のような郊外から地方の自治体はどれも自動車の分担率が高く、これが課題だという事はみんなが気付いており、その対策は公共交通の利便性を高めて公共交通の利用者を増やすことが有効と思われるが、そのための予算措置がない。逆に自動車分担率を高めることに寄与する道路整備の予算を支出していることに大きな矛盾を感じている。

小山市は、独自のパーソントリップ調査を実施し、そのデータを市民や議会に示し、これを基に自動車分担率が高すぎる、自動車を使いすぎているということに気づいてもらうことができた。データを基に議論することで、バスの利便性を高めるための予算を増やすことについても合意形成ができたような状況である。

東近江市の地域公共交通計画をみると交通機関別の分担率の記載がなかったが、立地適正化計画には記載があった。こういったデータを基にした議論の状況について、伺いたい。

もう一点は、小山市での取組みからのコメントとして、地域公共交通を現役世代の足として使える可能性についてである。本日の議論でも、一般的な地域公共交通の議論でも、公共交通の利用者としては学生と高齢者が中心になり、現役世代は自動車を使えるため公共交通は使わないだろうと考えがちであるが、サービスレベルを上げれば利用していただける可能性も出てくるのではないかと。鉄道を維持するだけの保守的な目標ではなく、自動車に対抗するためにICカードの導入は必要不可欠だろうし、鉄道単体ではなくバスなどと

¹ 日本都市センター(2018)「都市自治体による持続可能なモビリティ政策—まちづくり・公共交通・ICT—」pp196-210

の連携も必要だろう。小山市ではタクシーの割引制度まで導入して自動車から公共交通への転移を促している。東近江市でも現役世代を念頭に置いた取組みや議論などがあれば、伺いたい。

谷口座長：浅見さんからの質問にもお答えいただきつつ、山本さんからも出席者に対する質問や提言など頂きたいと思う。

山本氏：東近江市の公共交通に対する予算が一般会計の約1%も支出していることについて、全国的には多い方だという事でお褒めをいただいたが、当事者としては複雑な思いもある。公共交通政策に対する投資として積み上げた1%であれば胸を張ることもできるが、実際のところは近江鉄道への負担金に加え、路線バス、コミュニティバス、デマンドタクシーへの補助金などが多くを占めた結果の1%であるので、先進的かと言われると、そうとも言えないのではないかと感じるころである。

道路のインフラ整備と公共交通の予算のバランスについて小山市における議論もあったが、私としても同感である。国交省の予算の中でも、鉄道に占める割合は、かつての建設省と運輸省に分かれていた時の規模と比較しても小さいのではないかと。

先ほど介護特会の話もしたが、やはり公共交通は福祉分野に影響を及ぼすところが大きいので、その分野からの予算の確保、使いやすい財源の仕組みをつくるのが、国レベルで重要な議論になるのではないかと。また、モビリティ・マネジメントのような取組みは、交通に関する文化政策、啓蒙施策としての予算を使える仕組みがあるとよいのではないかと。

現役世代の利用については、都市部に限られた話かもしれないが、最近は自動車の免許を持たない人が増えてきている。そういった人々の公共交通利用を促していくためには、キャッシュレスはやはり必須の要素になるだろう。スマホ一台で全ての移動が完結できる形に敷居を下げる事ができれば、マイカーから公共交通にシフトさせるきっかけにはなるのではないかと。また、これは事業者の協力が不可欠な部分であるが、運行ダイヤにおける利便性、結節性の確保は必要である。施設の固定経費が足かせになっている部分があるのは確かであるので、それを公・行政が支えつつ、運賃収入が増えた分を原資として利便性向上に充てていただきたいと考えている。

谷口座長：最後にそれぞれからひと言ずつ、コメントをいただきたい。

浅見氏：現役世代に対する訴求について付け加えると、直接的な現役世代の利用だけでなく、送迎利用が小山市でも大きな問題になっている点を指摘したい。子どもが学校や習い事に通う、あるいは高齢の親が通院するための送迎に、現役世代の時間が相当消費されてしまっている。バスが便利になることで、子どもが一人で直接習い事に通える、親が一人で病院に行けるとなれば、その時間を活用できるメリットは大きく、その点をアピールすることは有効ではないか。

谷口座長：送迎の負担は、日本全体で計算したら膨大なものになっている可能性もある。重要なご指摘をいただいた。

板谷氏：私自身も日常的に送迎をしているなかで、東京23区在住でも地方とそれほど変わらない負担があると感じている。子どもの送迎を週に4回ほど行っているが、車の運転は面倒であるし、早く仕事を切り上げなければならないため仕事の効率性がどうしても下がってしまう、非常に困った状況である。送迎をしなければならない原因は、バスの定時性が悪く、また運行頻度も高くないため、土砂降りの雨の中、あるいは夏の炎天下の中で長い時間子どもをバス停で待たせることはできず、乗り継いで二次交通として利用できないという判断になってくる。定時性の担保と屋根がある場所で待てるという点はバスと鉄道の大きな違いであるが、これらの改善は事業者にとって収益に結び付きにくい投資であり、この点について行政の関心が高まることを願いたい。

公共交通、特に鉄道に対する予算が少ないのは、国交省が消極的だからというわけではなく、おそらく国鉄の長期債務がまだ返済できていないことが原因なのではないかと考えている。国鉄が残した長期債務は非常に膨大であり、また再建時に調達した資金が非常に金利が高かったこともあり、JR東日本、東海、西日本が少しずつ返済して残高は減りつつあるが、それでも返せない部分は国民負担、税金で返すことになっている。現在も国債を付け替えつつ返済している状況であり、財務省としては、鉄道に投資したいと言ってもまだ借金を返していないのだからそれからでしょう、という論理になってしまうのではないかと。借金があるからと言って鉄道に投資できないために地方の鉄道が潰

れてしまうのは問題であり、財務省の論理に対抗できる新たな論理を構築しなければならない、そのための研究が必要であると考えている。

谷口座長：是非とも公共交通を充実させて送迎負担が軽くなることで、板谷先生の研究が進むことを願いたい。

南委員：現役世代に対する訴求という点について、余談に近くなるが、テレワークと移住に関連することを指摘したい。とある大学で非常勤講師を担当しており、受講者に対して「もしあなたが完全テレワークになったらどこに住みたいか」という事をアンケートした結果、出身地、地元の周辺に住みたいという回答が圧倒的に多かった。このWGのテーマであるポストコロナを見極めるうえで、テレワークの普及は一つのキーワードになると思われるが、東近江市、滋賀県の出身者が大阪や京都の企業に勤めるとき、従来は通勤を考えて都心に近いエリアに住む選択が多かったかもしれないが、テレワークがメインとなり大阪に行く回数が減るならば、実家や地元の近くでより広い家・一戸建てに住むという選択肢が好まれる可能性もある。

そういった人たちは、一度は都会に出て10分間隔、15分間隔で電車に乗れる利便性を知っている人たちでもある。もし近江鉄道が15分間隔で運転されれば、大阪近郊の私鉄と大差ない利便性を東近江でも享受できるということであり、デジタルネイティブの若い世代の移住を促す可能性もあるのではないかな。

谷口座長：これまでは自動車と公共交通の関係だけを見ればよかったが、サイバースペースも併せて考える必要が出てきた。これがデメリットになるか、あるいはメリットにすることができるかという重要な指摘だったと思う。

ここまでの議論で重要な論点は概ねカバーされてきたが、話題提供の最後に紹介されたクラウドファンディングについて、指摘したい。今回はあまり資金が集まらなかったとのことだが、私が知っている事例として岡山県の水島臨海鉄道では、鉄道ファンにむけて特殊な車両を残すためという目的でクラウドファンディングを行ったところ、非常に多額の資金が集まったという事がある。エリア全体で鉄道を残したい、という漠然とした目標より、特定の関心を持ったマニアに受けるような、物語性が高い戦略をもつことも考える可能性があるのではないだろうか。それよりも国民全体

で公共交通に対する負担をするほうが最終的には良いとも思うが。

ディスカッション、私の進行は以上としたい。活発な議論、ご協力ありがとうございました。

事務局：本日は充実した事例紹介、活発なご議論をいただき、ありがとうございました。

(了)

※ 本稿に掲載の図表の出典は、ゲスト講師の発表資料より抜粋したものである。

※ 本講演録における委員、ゲスト講師の発言内容は委員個人の意見、見解であり、所属する組織の意見を代表するものではない。