

# 地域を支える交通インフラは 大丈夫か？

交通崩壊は北海道だけの問題ではない！

池田昌博

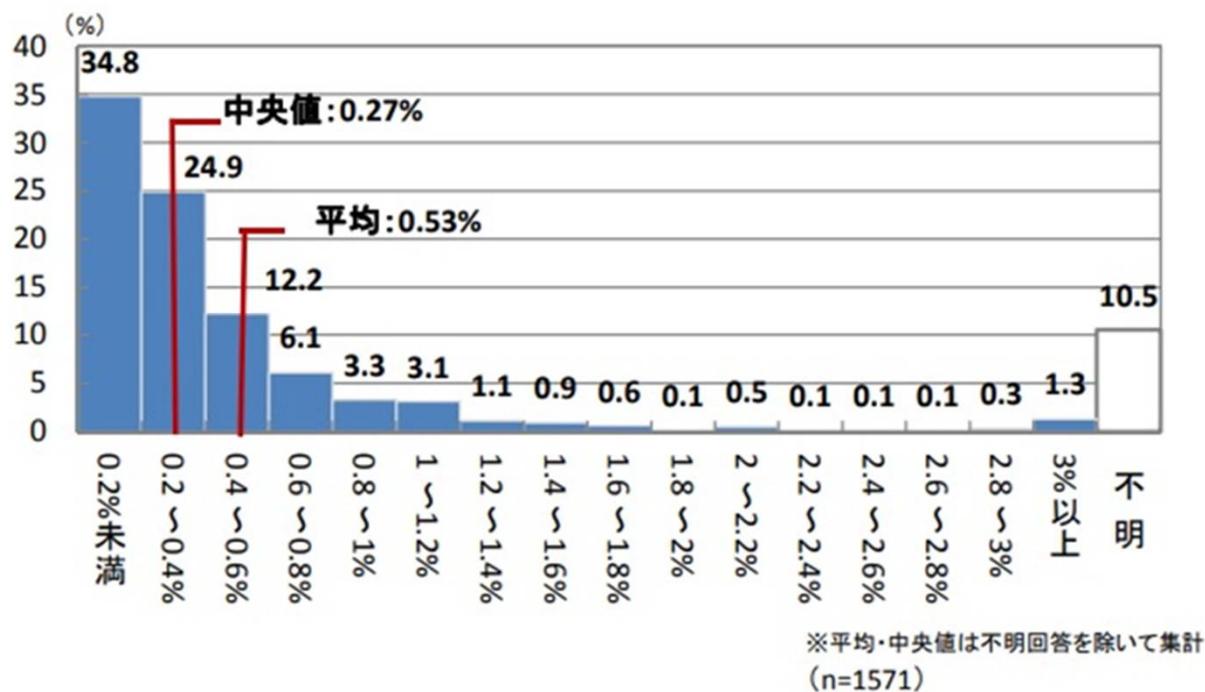
2022/11/28

**地方には財源も人材もない**



# 「地域公共交通予算」は0.53%

## ●総予算額に占める交通関係予算割合



[「地域公共交通に対する自治体の取り組み状況及び地域公共交通の現状分析業務」](#)（国土交通省総合政策局2012）333

# 地方交付税の規定

- ▶ **線路が自治体の所有であっても地方交付税の算定基礎となる基本需要額（基準財政需要額）の対象にすらなっていない。**

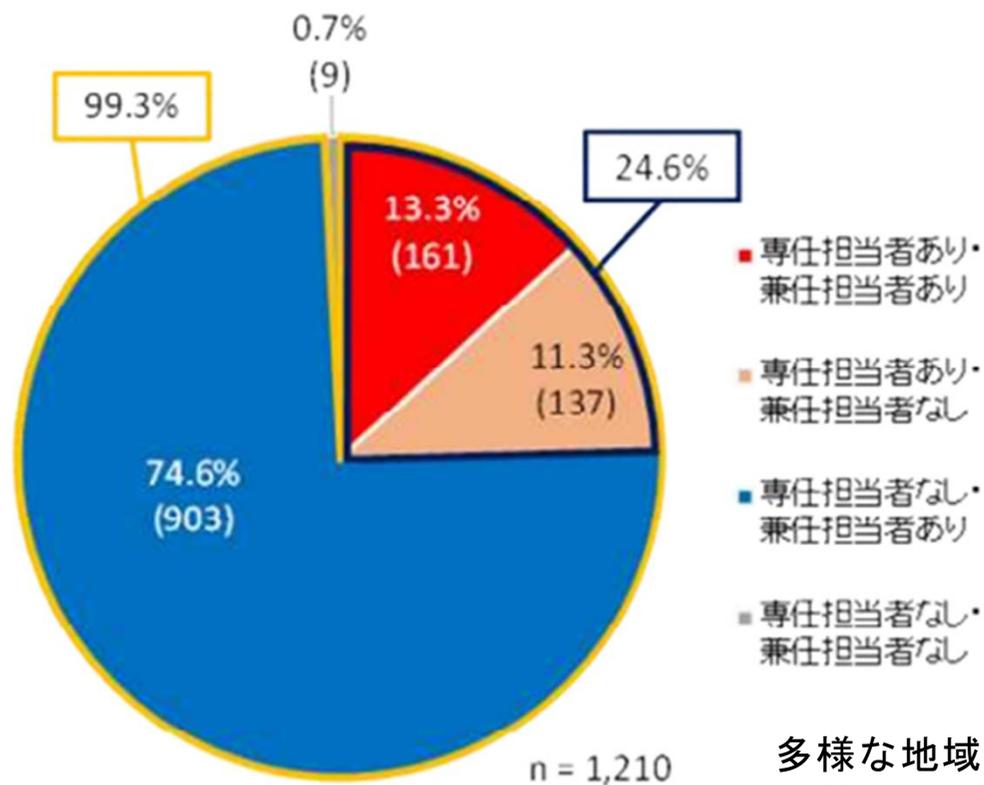
[000762022.pdf \(soumu.go.jp\)](#)

- ▶ 総務省回答「道路のようにどの自治体にも広く存在する社会資本でなければ算定対象にできない。」（JR北海道研究会：地脇聖孝氏）  
しかし、港湾施設は対象！（「住民と自治」8月号）
- ▶ 総合的な交通政策、地域の全体最適を図るために、鉄道インフラなど地域公共交通インフラを「基準財政需要額」に加えるべき。
- ▶ 整備新幹線の地元負担には交付税措置がある。

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000357377.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000357377.pdf)

# 専任担当者がいない自治体が4分の3

地域公共交通の専任担当者・兼任担当者配置状況

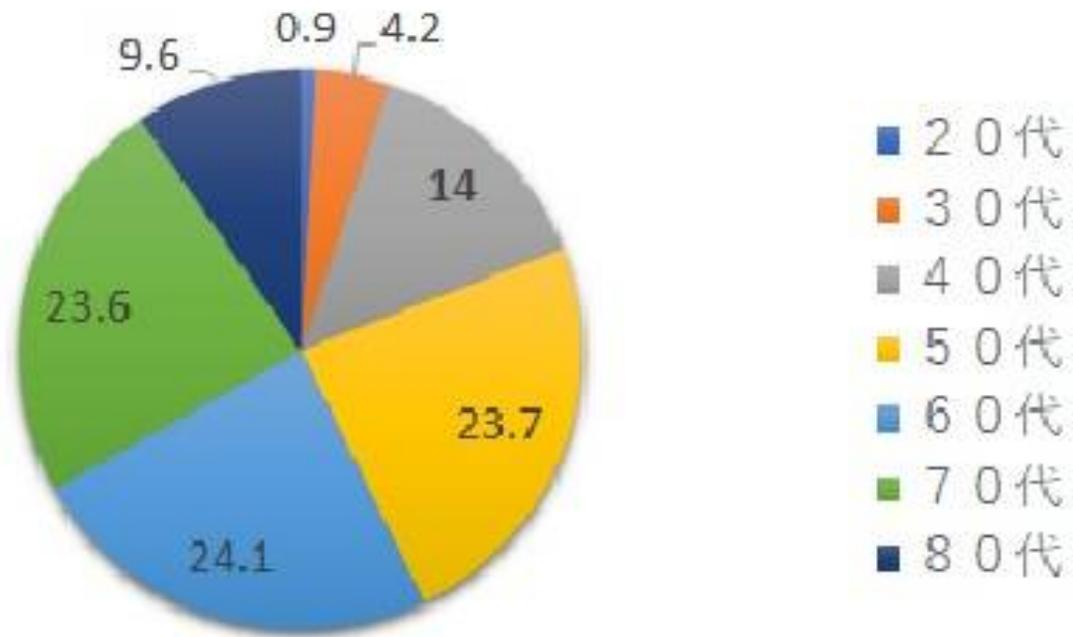


多様な地域公共交通サービスの導入状況に関する調査研究（概要）国土交通省  
国土交通政策研究所 平成30年6月

**バス転換で問題は解決するか**

# バス運転手の大半は50歳以上

年代別大型第2種免許保有者比率



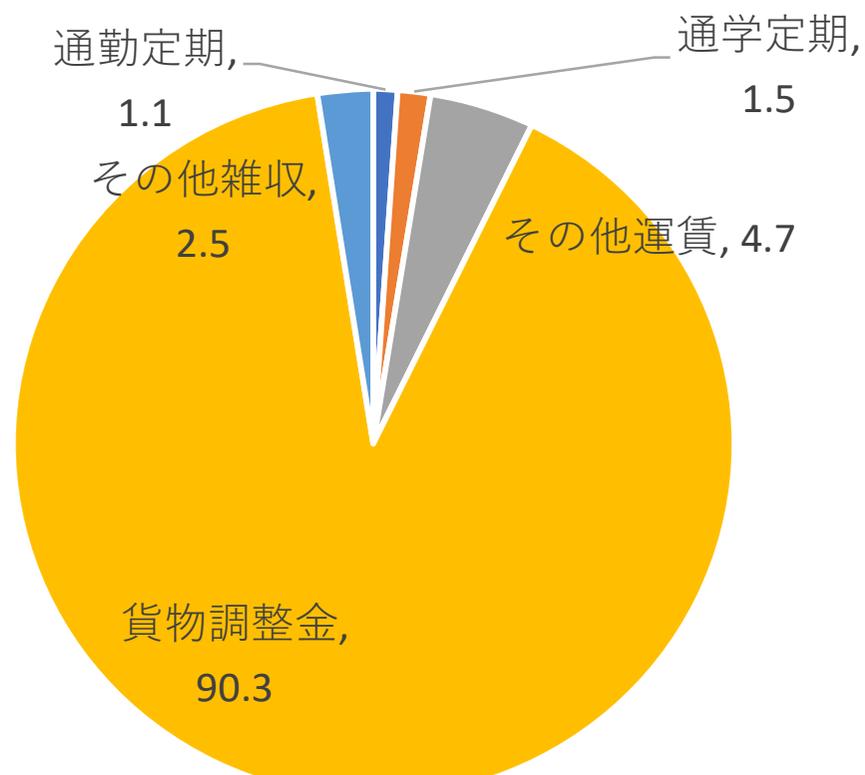
令和3年版 運転免許統計（警察庁）

## バス転換（「BRT」）に展望が望めるか

- ▶ 地域実態（需要）に即した輸送体系の構築は必要だが、安易なバス転換が沿線地域力を衰退させてきた。
- ▶ BRTの定義が不明確
- ▶ 鉄道網（運賃・ダイヤ）と一体となったものであるか。
- ▶ 運転手の確保、ダイヤの改善（高頻度化）ができるか。
- ▶ 単なるバス転換はバス路線も廃線になるリスク。

# 貨物輸送もしっかりと論議すべき！

## 道南いさりび鉄道の収入構造（％）



**貨物輸送が主で旅客輸送は従**

## 外人株主問題

- ▶ かつてJ-Powerでの外人株主問題、北海道水源地帯での中国資本による土地買収がクローズアップされた。
- ▶ 航空法（外人株主比率上限：3分の1）、放送法・電波法（同比率：5分の1）、日本電信電話法（同比率：3分の1）でも外資の参入規制がある。
- ▶ 外資規制を行うのは、自国の資源・資産などの重要な財産を他国に奪われないように守るため。
- ▶ JR各社の外人株主比率はHP等で確認すると  
JR九州 44.7%（2019.3）、JR西 26.5%（2022.3）、JR東 35.9%（2017.3）

## 配当金は成果に対する報酬(JR西日本)

	1株配当 (円)	当期純利益 (億円)
2018.3	160	1,104
2019.3	175	1,027
2020.3	182.5	893
2021.3	100	-2,331
2022.3	100	-1,131

100円配当、発行株数2.44百万株→244億円  
その4分の1以上は海外に流失

## 伯備線と木次線



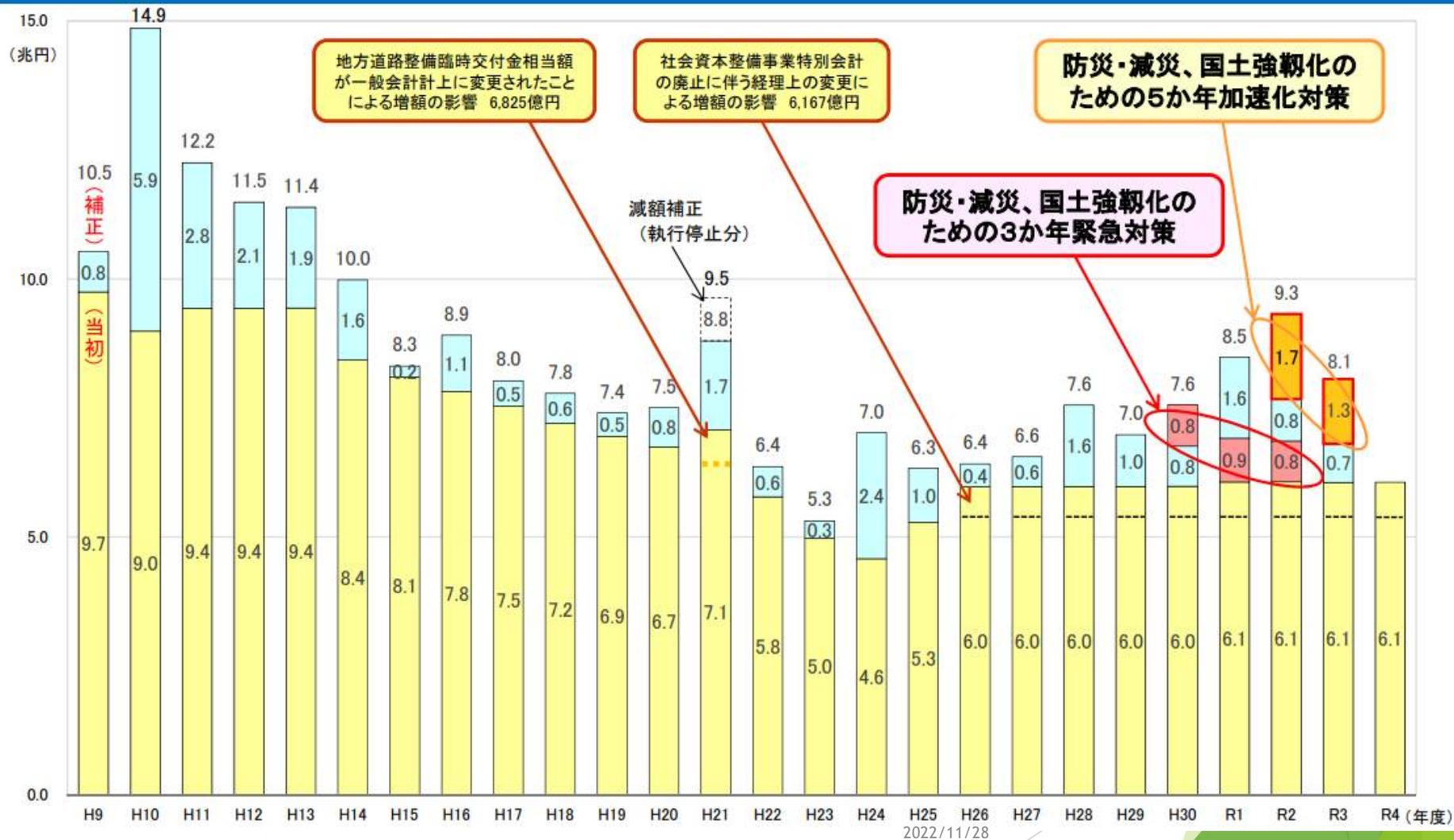
**配当よりも安全対策が必要!**

松原光也氏撮影

## 通学定期による減収

- ▶ 学校の統廃合、授業料の高騰などもあり父母の経済的負担を軽減する措置としても、通学定期による低廉な運賃がこれからも提供されるべき。
- ▶ しかし、事業者の減収額は年間で3千億円を超えるとの試算もあり、特に利用者の半数近くが通学利用者である地方鉄道にとっては経営に与える影響が大きい。
- ▶ 制度を維持し持続可能なものとするためにも、文教予算などによる事業者支援が必要である。
- ▶ 一部で、「通学生しか使わない地方鉄道」との声もあるが、通学環境を国や地方が守るべきである。

# 公共事業関係費(政府全体)の推移



# 公共交通関係の予算(令和5年度概算要求)

## 1. 総合政策局

地域公共交通サービスの確保等に対する支援 263億円

## 2. 鉄道局

一般公共 1,245 億円、 災害復旧 10 億円、 非公共事業 29 億円

合計 **1,284 億円** (整備新幹線整備事業費補助 803億円)

## 3. **道路局 25,176億円 (事業費 58,766億円)**

## 4. 北海道局 6,790億円 (事業費 8,373億円)

→地域振興、道路整備など(地域公共交通支援はない)

**欧米各国は道路より鉄道への予算配分にシフトしている!**

# 全国知事会平井伸治（鳥取県知事）

中国新聞 2022.6.5

- ▶ (車社会の)米国でさえ公費で鉄道を支えている。日本は、道路は公費でやるのに(整備新幹線や地下鉄を除く)鉄道にはあまり公費が入らない。道路と圧倒的に予算額の桁が違う。日本の鉄道行政のいびつなところだ。国会議員にも、鉄道ネットワークの維持は「国の責務ではない」と言う人がいる。だが、線路の維持管理も含めて採算を取るのは、地方では無理だ。国鉄改革の枠組みでうまくいかなかったのなら、仕組みを見直すべきだ。
- ▶ 国の予算を直接、JRに支出する仕組みもあり得る。道路予算の数%をつぎ込めばできる話だ。上下分離を進めるなら、財源も含め、国全体で議論すべきだ。海外では、交通は福祉政策に近い。日本も鉄道サービスを社会政策として組み込むべきだ。
- ▶ 乗客が極端に少ない路線には、現実的には(バス転換など)モードチェンジの選択肢が出てくる可能性はある。その場合も、利用促進などの幅広い協議や合意形成が前提だ。いまはすべてJRに丸投げ。それだと災害を機に廃線という極端な話にもなる。JR西は一石を投じた。社会インフラとしての鉄道の位置付けを問い直すときだ。

# 世界の潮流から取り残された交通政策

2022/11/28

# 公共交通、鉄道インフラへの各国の姿勢 (ドイツ)

都市内公共交通における関係主体間の連携を実現するドイツの「運輸連合」

一般財団法人交通経済研究所 土方 まりこ

1.地域公共交通政策においては、いわば「地方任せ」なあり方が排除され、連邦による財政措置には、相当額の資金が充当されている他、総合交通政策的な発想に基づき、比較的安定性の高い税収(ガソリン等の消費を主要な課税客体とするエネルギー税)が活用できている。

2.運輸連合により、利用者は一元化された運賃体系の下、1枚の乗車券で、互いに有機的に結節された公共交通機関の利用が可能

話題となった9ユーロチケット

# 公共交通、鉄道インフラへの各国の姿勢 (米国の事例)

ポートランドの教訓 (京都府立大学副学長 川勝健志)

1. 独立採算制からの脱却 (「トライメリットの運賃収入は財源の2割を切る」)
2. 中央政府からのガソリン税を原資とする財源の移転
3. 住民参加による地域公共交通計画の策定 (補助金獲得の条件)

**ルクセンブルクでは公共交通無償化**

# 持続可能な都市交通政策の実施－政府へのキー・メッセージ

1998－2001年にOECD(経済協力開発機構)と共同で行われたECMT(欧州運輸大臣会議)のプロジェクト「持続可能な都市交通政策の実施」による勧告が存在する。この勧告は2001年5月、リスボンにおけるECMT閣僚理事会にて承認されている。

## 持続可能な都市交通政策の実施の向上に関する中央政府への勧告(抜粋)

### ・支持的な国レベルの政策枠組みの確立

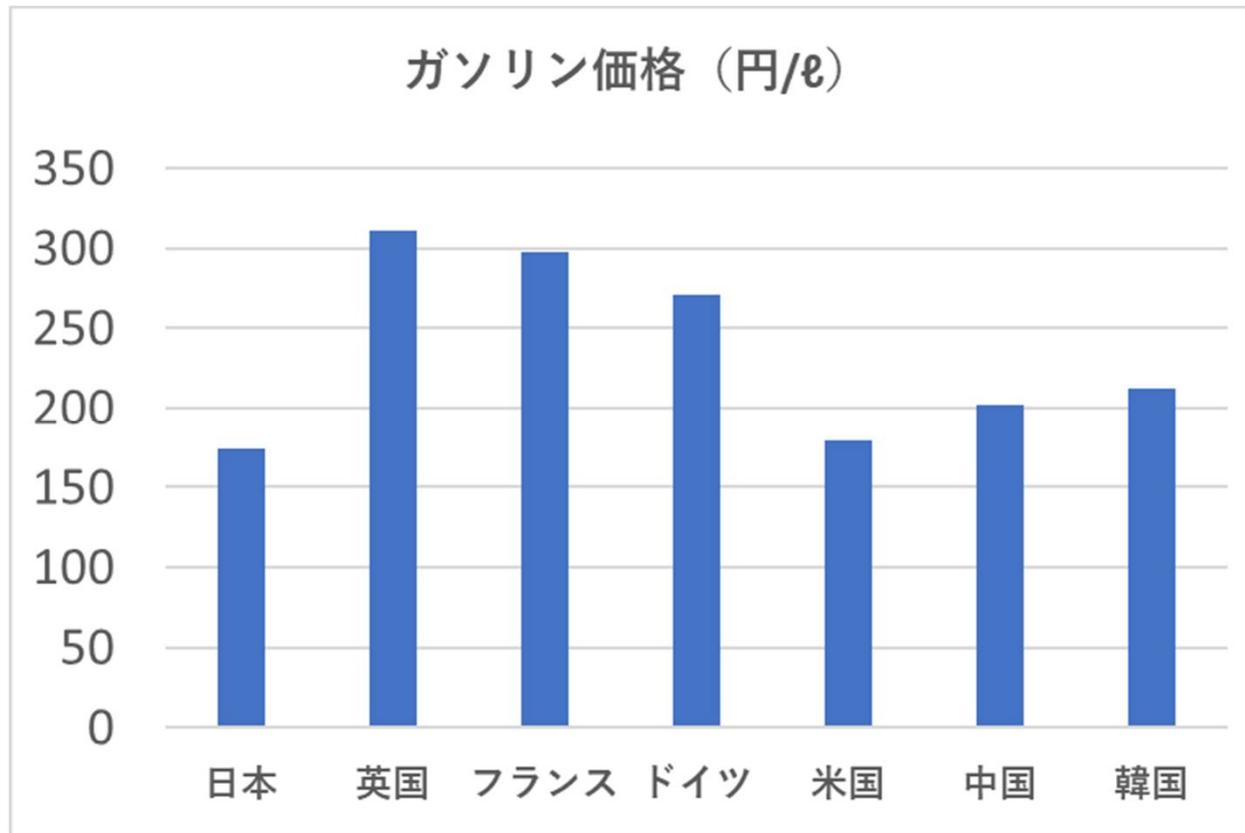
- 土地利用、交通(旅客・貨物)、健康及び環境に関する国・地域・都市レベルの目標を支持するような国レベルの政策枠組みを策定する。

### ・制度上の調整及び協力の向上

- 都市部の土地利用、交通、健康及び環境に関する国レベルの政策アプローチを垂直的(国・地方政府間)かつ水平的(政策目的間)に調整する。
- **国と地方政府の責任分担を適切に行う。**
- **地域における交通及び土地利用に対する国による資金調達及び投資に関して、一貫した、統合された枠組みを策定する。**
- 国の予算を地方に配分する際に、すべての交通モード(特に環境にやさしいモード)及び土地利用上のプライオリティを考慮する。

[https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kotsu/takoku/oecd/ecmt\\_jizoku.html](https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kotsu/takoku/oecd/ecmt_jizoku.html)

# ガソリン価格



Motor Fan 2022. 6.24 わが国は40円/ℓの補助金が適用されている。

## 予備費から既に3兆円（日経 22.10.3）

### 拡大する石油元売り各社へのガソリン補助

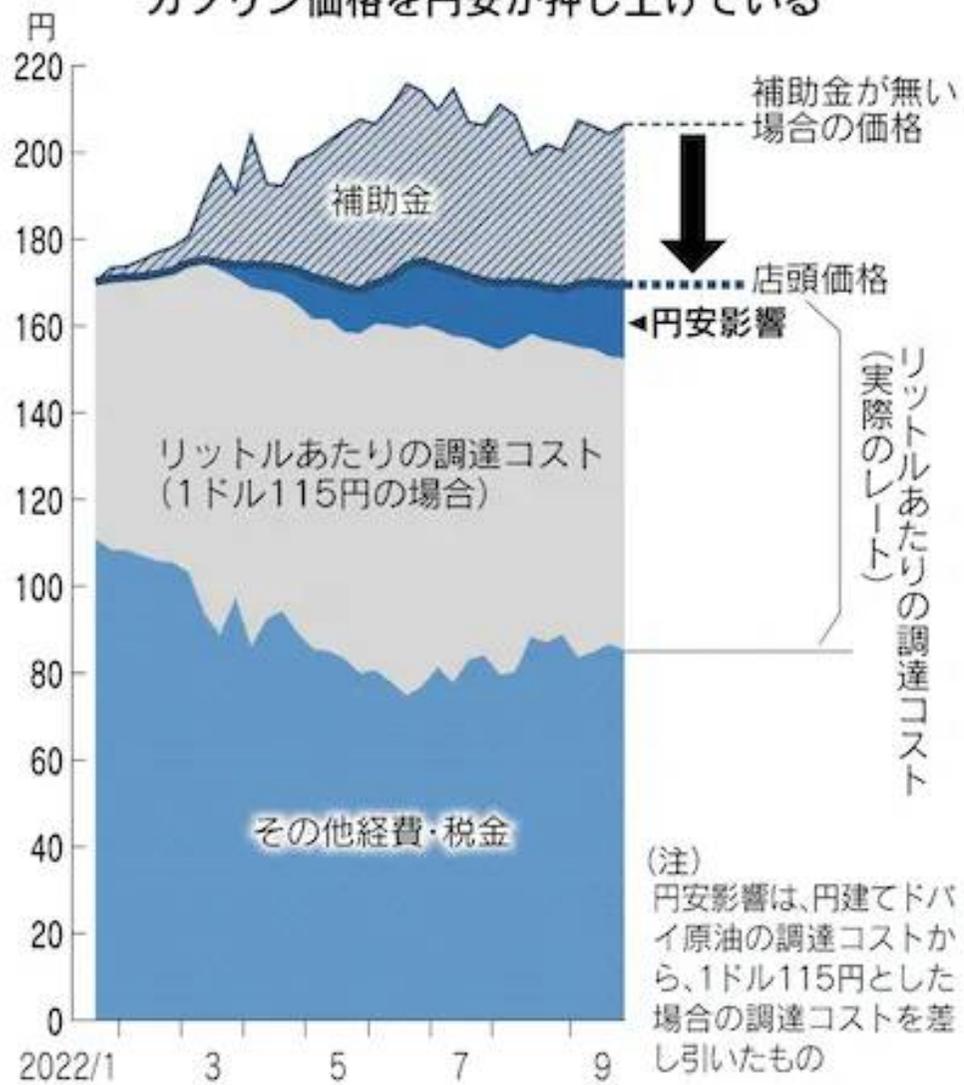
※価格はいずれも全国平均ガソリン価格1リットル当たり

	最大補助額	発動基準	対象
1月27日～	5円	170円以上	ガソリン、軽油、 重油、灯油
3月10日～	25円	172円以上	ガソリン、軽油、 重油、灯油
今回の対策 (4月28日～ 9月末)	35円 超過分も 1/2補助	168円以上 (一定期間後に) (見直しを検討)	上記に、航空機 燃料も追加

東京新聞 2022.4.27

一部の野党からは更に「トリガー条項の発動」要望がある。

# ガソリン価格を円安が押し上げている



## 走行税と交通税の検討

- ▶ 「2018年度の自動車関連の税収は6・2兆円で、道路整備にかかった7・8兆円をまかなえていない。特にガソリン税などの燃料税収は燃費の向上で年々減少しており、07年度の4・2兆円が22年度(予算ベース)は3・2兆円と15年間で2割以上も減った。燃料を使わないEVが普及すれば、さらに落ち込むのは必至(11月15日朝日新聞)
- ▶ 本年はガソリン価格維持に6兆円を超える国費が投入される。一方で地域公共交通の活性化・維持に使われる国費は300億円を下回る。
- ▶ 電気自動車は環境性に優れるという評価だが、ガソリン車との税負担のアンバランスも大きすぎる。走行税も大衆課税となるが、既に現在の税制では道路整備費を賄えていない。
- ▶ 自動車工業会だけでなく、与野党とも走行税に異論が多いが、滋賀県は「交通税を検討」

## 災害復旧

- ▶ 道路は国土軸、生活インフラとして国費と地方財源で復旧される。
- ▶ 災害時の鉄路の役割は大きい。(磐越西線、加古川線、山陰線)
- ▶ 日高線は護岸復旧までがJRに求められた。
- ▶ 赤字事業者以外への災害復旧スキームが構築されたが、持続可能性が課題
- ▶ 過度の事業者負担にも再考が必要だが、災害復旧しても、廃止に至るケースがある。

例: 島原鉄道南線 (復旧費: 30億円) → **固定資産税負担がネック?**

三江線(復旧見込み額: 島根県の負担は約4億8000万円で、復旧工事の総額は10億8000万円、2013年大水害、2018年廃止)

→ 只見線復旧の評価も忘れずに!

## 復旧後廃止された安新大橋



只見線は22.10.1に公的支援により復旧したが、全線直通ダイヤは1日、3本

NO. 1070 島原鉄道旧南目線廃線跡シリーズ（その3）瀬野深江～旧安徳間編上  
コウさんのコウ通大百科 PART 3 (ameblo.jp)

# 地域公共交通(鉄道)を支えた地方自治体

- ▶ 兵庫県(姫新線の近代化)
- ▶ 京都府(奈良線、山陰線の複線電化)(京都丹後鉄道)
- ▶ 青森県、岩手県(三セク、民間鉄道の支援)
- ▶ 富山市(富山LRT、高山本線増便)
- ▶ 福井県(えちぜん鉄道の設立)
- ▶ 鳥取県(若桜鉄道の上下分離)
- ▶ 島根県(JRの高速事業化、出雲電鉄支援)

三セクを抱えてきた自治体は総じて当事者意識が高い。

一方、そうでない自治体(北海道)や鉄道事業に見切りをつけた石川県などがある。

## 問題意識と課題(論点の整理)

1. 鉄道軸を地域の骨、駅を地域の拠点として評価すべき。過度の道路整備だけでなく、新幹線整備が都市をスプロール化を進展させ地域の力を分散、衰退させている場合が散見される。

2. 明治以降、本州以南では人口集積地を結ぶものとして、北海道では開発の基軸として鉄道網が整備されてきたが、現在は、東京を中心に交通網が整備され、東京と地方の時間的な距離は短縮してきたが、地方都市間の時間的な距離、利便性は改善していない。また、幹線、亜幹線であっても地域によっては未だに軌道近代化、複線電化すら行われないケースも多々ある。

例示:

単線区間の放置（瀬戸大橋線、中央東線）

未電化（山陰本線城崎～）「複線電化但馬の願い」

（交換設備の撤去とダイヤの間引き）

ネットワークの弱体化（日本海縦貫線：北陸～新潟～秋田）

- ▶ → 東京一極集中をどう政策転換するかが課題、今後、人口が縮減する中で東京圏の4000万人は微減だが地方の9000万人は激減する。
- ▶ → 従来の保守政治は地方を重視した予算配分を行ってきた。都市の有権者もこの政策を容認してきた。しかし、地方から都市への移住者が次世代となった今、地方のことは忘れ去られるのではないか。

→国土機関軸の再整備の必要性は否定しないが、在来線の活性化、近代化も行うべきである。(路線の直線化、近代化によるスーパー特急方式の導入、ミニ新幹線、三軌条の拡大など)

3. JR北海道やJR西日本では重大事故を発生させてきている。鉄道事業が既に本業としての地位を失いつつあるなか、安全投資を回避することも予想される。(京福電鉄の福井県内路線は、2度の重大事故で第三セクター「えちぜん鉄道」に)

4.小規模都市、人口密度の低い地域の交通に関する論議が少なく、鉄道で経営が成り立たないならバスでよい、それも駄目なら乗り合いタクシーでよい、それも駄目ならマイカーの乗り合いというように「坂道を転げ落ちるような論議」(上岡氏)しかならない。鉄路の廃止が地域衰退の止めとなっているのではないか。

例示:能登半島北部、輪島市の衰退

天北線沿線、羽幌線沿線、松前町(北海道)

5.欧州ではPSO(Public Service Obligation)という考えが共有され、規制緩和のもとでもサービスレベルの維持が定められており、その基準を満たさない事業者は参入できない。つまりユニバーサルサービスの維持が前提でありクリームスキミングが排除されている。

- 交通事業を公共(パブリック)サービスとして定義する。
- 移動権の趣旨を交通政策基本法に織り込む
- ユニバーサルサービス料金制度の検討

**6. 道路事業への偏重が続いており、新幹線を除く鉄道事業への公的資金の投入が極めて限定的**であるにもかかわらず、新直轄道路(無料高速)など整備効果に疑問のある道路整備が推進されている。旧北海道開発庁関係予算(70百億円)においても鉄道支援はJR北海道が民間事業?であるため認められていない。ちなみに空港、港湾、道路整備には活用されている。

→かつて道路財源の一般財源化を求め「形式上」は実現したが国土交通省内の予算再配分に至っていないし、ガソリン税相当額以外の一般財源(地方財源を含む)が投入されている。

→北海道関係の予算は運用変更で可能ではないか。

7.路線廃止後、バス転換された地域ではJRとバス事業者との連携ができておらず、運賃の増大だけでなく、ダイヤ結節が利用者本位でなく、通勤、通学、通院に重大な支障が発生している。また、JR北海道でも存続維持が論議されている区間においてバス転換も困難な地域がある。

→総合的な交通体系の論議が求められるが、自治体間でのスキル、情報量の格差があるばかりか、

財源が確保されていない。まずは自治体予算のせめて1%確保を最低目標とする必要があるのではないか。

8. 公共交通事業の外部効果を評価し持続可能なサービスを提供する枠組み、会計制度の構築が必要である。公共交通の外部効果はある部門で取られた(出費)行動が、他部門に利益をもたらす(節約)という「クロスセクターベネフィット」で整理していく必要がある。

9. JR九州の株主総会で問題となったが、外人株主の株式保有率の拡大については、北海道の水源地問題と同様に制限方策の検討が必要である。(関西では泉北高速鉄道がローンスターに買収される直前であった。)

10. JR貨物の線路負担金の見直しが必要

## JR貨物線路使用料(貨物調整金)について

- ▶ 旅客鉄道会社への使用料は「アボイダブルコスト」(可変費相当)  
JR貨物の経営体力、鉄道貨物輸送へのモーダルシフトも視野に入れ  
割安に設定
- ▶ 整備新幹線開業に伴う並行在来線区間の第三セクター鉄道会社へ  
の使用料は「フルコスト」方式に変更され、その差分について「鉄道  
建設・運輸施設整備支援機構」から補填を受けている。
- ▶ JR北海道は既に貨物が主、旅客が従
- ▶ 鉄路を道路と代替するインフラとして抜本的な検討が必要

## 最後に

- ▶ 公共交通は事業本体の収支だけで評価してはならない。(我が国は世界の例外)
- ▶ 新幹線整備には大きなメリットもあったが、同時に並行在来線、接続線する地域交通の活性化を視野に入れるべき。
- ▶ リニア新幹線についても再考すべき。
- ▶ 地域公共交通の活性化が地方再生にとって不可欠。通院、通学、買い物(パブリックサービス)ができない地域からの人口流出が発生し地域崩壊を招く。交通崩壊は地域崩壊のトリガー。

- ▶ スウェーデン国鉄はJR北海道と経営環境が似ているが、国策としてスウェーデンは経済政策には市場経済領域(ビジネス・エコノミー)と社会経済領域(ソシオ・エコノミー)があると考え、鉄道事業を後者に位置づけている。

→公共交通の社会的な役割をB/Cで示す。

→単なる「赤字補填」では問題解決とならない。

→その上で、公共交通も経営陣はモラルを維持しながらの効率的経営を維持し、納税者も赤字であっても地域社会を維持するための費用と考える意識転換が必要。

➡ 地域交通インフラへの適切な投資と財政支援が必要、そのための地方の体制構築が喫緊の課題

## 国、都道府県、基礎自治体の役割

- (1) 国は財源(地方交付税等)の確保と国土交通省予算の組み換え
- (2) 都道府県は広域行政の実施と基礎自治体の支援
- (3) 基礎自治体は行政の縦割りを排除した住民ニーズの把握と地域生活交通の維持

・巨大インフラの構築でなく地域インフラの再構築、地域公共交通サービスの改善が喫緊の課題

## 予想される地域別交通実態と課題

		大都市圏	中核的都市	小都市	中山間地
需要動向	従来	当面は現状維持	漸減	減少	ゼロ化
	コロナ禍後	ベース需要の8割化	減少	より減少	
収支	従来	黒字	ほぼ黒字	赤字	赤字
	コロナ禍後	収支均衡の崩壊 周辺部は赤字化	赤字化	赤字	赤字
渋滞		激しい	激しい	少ない	無い
運行形態の方向性		混雑分散	混雑分散		
		深夜便の削減	深夜便の削減		
			減便・不採算路線の 集約	減便・不採算路線の 集約	公共交通の廃止
経営への公 的関与	財政	バリアフリー化・IT推進 の支援	バリアフリー化・IT推 進の支援 当面の事業補填	バリアフリー化・IT推 進の支援 公の積極的関与	福祉輸送
	総合調整	都市政策連携・事業者 間調整	都市政策連携・事業 者間調整	都市政策連携・事業 者間調整 定住推進	福祉・定住政策との 連動
	安全・事業 認可	現状通り	現状通り	現状通り	現状通り

(注) 中核的都市は政令で定める「中核都市」ではなく、地域で社会的、経済的に核となる都市である。

IT推進とはICカードを活用したキャッシュレス化、MaaS推進  
「路面電車ネットワーク」が原案作成したものを池田が加筆修正

## 石破コメント(参考)

### (関西ローカル)

- ▶ 地方を再生するには、新幹線や高速道路ではなく、地方の魅力創造、交通網は2次交通がしっかりしないとだめ、新幹線や高速、情報通信のストロー効果を検証すべき
- ▶ リニア、四国新幹線、山陰新幹線が整備されても、もう誰もいない地域があることも考えるべき(山陰新幹線にも言及)
- ▶ 東京1極集中は大震災、津波だけでなく富士山噴火も視野に入れるべき

### (北海道新聞 22.9.28)

- ▶ もうかっているJR各社の法人税を一部目的税化してJR北海道に回すことは議論の価値がある→持株会社化、ホールディングス化の検討(私見)

## 石井幸孝氏(JR九州初代社長)中公新書「国鉄」(参考)

- ▶ 鉄路の役割は平時だけでなく非常を視野に入れていくべき。これは必ずしも戦時という意味でもなく非常災害や今回のコロナ禍、食料自給問題ということである。JR北海道の経営問題は旅客輸送だけで論じられてきたが、北海道が極めて重要な食料の供給基地であり鉄道貨物の重要性を考えるべき。
- ▶ 新幹線網の拡大、特にリニアも含む関西・東京間は、路線の経営問題を発生させる可能性が予想される。
- ▶ 新幹線網と在来線の直通化、在来線の標準軌化が必要であり、特に、新幹線網を活用した貨物輸送力の強化という観点で、北海道で行う。
- ▶ JR北海道への支援は本州3社の納税額の1割程度を財政支援の前提とする。(石破提案?)
- ▶ 国策上、上場4社の株式を国ないし公的機関が買い取る。
- ▶ JRは貨物輸送事業を展開し、全路線を一体運営できる「JR新幹線会社」を設立する。

**「国家戦略視点、戦略の再構築するところまで来ている」**