

コロキウム

colloquiu

当センター主催「かんこうけんコロキウム」の第7回並びに第8回が、いずれも盛況のうちに開催されました。

第7回は、4月12日参加者26名のもと、武庫川女子大学教授の盛山正仁氏をお迎えし、「鉄道への公的関与のあり方について」と題して講演をいただきました。

第8回は、7月21日に参加者19名のもと、大阪航空局次長の花角英世氏をお迎えして「航空の現状と課題～関空・伊丹経営統合を控えて～」と題して講演をいただきました。

以下その概要をお伝えします。

第7回

かんこうけんコロキウム

開会挨拶



(財) 関西交通経済研究センター
理事長 岩崎 勉

本日はお忙しい中、第7回かんこうけんコロキウムにご出席頂きましてありがとうございます。また、陸運協会様にはいつも会場のご提供をいただきましてありがとうございます。

3月11日に発生しました東日本大震災から1ヶ月経ちましたが、我が国の未曾有の国難ということで、関西方面においても相当の影響が出ております。

武庫川女子大学教授の盛山先生をお迎えしての本日のコロキウムも、賛助会員の皆様、行政の方々にも多くご参加頂いておりますが、コロキウム終了後、講師の先生を交えての反省会を予定しております。

基調講演



武庫川女子大学
教授 盛山 正仁

現在の状況を慮ってこうした席を自粛するとう霧囲気が漂っている昨今ですが、「がんばろう！日本、関西から元気を！」ということで、是非この機会に皆様の親交を深めて頂ければと思います。本日はよろしくお願い致します。

只今ご紹介を賜りました盛山でございます。鉄道に詳しい方が沢山参加されているので、このような話をしても…と少し心配しながら本日も伺いました。私は昭和52年に役所に入りまして、事務官で色々な部局を回ったのですが、鉄道については、自分にとっては思い入れの深い分野と感じています。

本日は、鉄道への公的関与のあり方につきまして、大きく3つに分けてご説明をしたいと思っております。

I. 我が国の国政と鉄道政策 日本の鉄道の特徴

まずは、日本の鉄道の特徴というのが1番目です。我が国の国勢と鉄道政策であります。日本と言うのは諸外国でも珍しく鉄道が採算性のとれている国で、税金を入れなくても鉄道が運営されているという面で、珍しい国だと思います。マスコミや一般の方は、鉄道は黒字が当然だと思われがちですが、欧米では、鉄道は赤字が普通で税金を入れ維持運営をしているのが一般的です。そういう意味では日本の鉄道は大変優れていると思います。

その背景には理由がある訳で、それは1億2,800万人という人口で、島国の中でも太平洋ベルト地帯に人が集中して住み、昭和30年代まで日本の道路は殆ど舗装されていませんでした。人口が多くて、道路の整備が遅れていたということもあり、日本では、通勤も含めて皆、鉄道というものに乗るのが都市ではあたりまえで、マイカーで通勤するというのは極々限られた一部の人でした。高度経済成長が続いた後も、そういう感じが続いており、だからこそ、東海道新幹線も含め東名大という三拠点では私鉄、民鉄が発達し

てここまで来たと思います。

鉄道国有化と民間鉄道

しかし、その歴史を振り返ってみますと、鉄道運営にも様々な変動がありました。

まずは、明治維新とともに西洋文明を採り入れ目覚ましい速度で鉄道建設を進めました。この間、国のみでなく民間活力も利用して官民で鉄道づくりが行われましたが、官よりむしろ民の方が活発に鉄道づくりを行いました。

その後、日清・日露の戦争を経て、軍事的観点から「国有鉄道法」を公布して民間鉄道のほとんどを買収して国有鉄道化への道を歩み始めるとともに、「軽便鉄道法」「地方鉄道法」など民間鉄道のための法整備も行つて、地方においては民間鉄道に頑張ってもらう環境づくりを行いました。

第2次世界大戦後においては、戦前に「陸上交通事業調整法」等で集約、国有化された民間鉄道を再度もとの形に戻し、民間の手助けを得ながら鉄道の整備、輸送力の回復に力を入れ、戦災復興の大きな礎となつていきます。

国鉄の分割民営化、JRR発足

昭和30年代になり、モータリゼーションが進展するようになります。昭和38年に一部ではありますが名神高速道路が開通し、翌昭和39年、東京オリンピックの年に、名神高速道路が完成しました。

東海道新幹線もまた東京オリンピック開会直前の昭和39年10月1日に開通しました。

しかしながら、この昭和39年度は国鉄初の単年度赤字を計上する年



になります。昭和40年代以降は、残念ながら国鉄は赤字がどんどんと膨らみ、一方でモータリゼーションは進展し、昭和44年以降は国鉄の財政再建特別措置法とか、その再建対策を何度も打出すことになって参りました。

昭和56年に土光さんの第二次の臨時行政調査会が発足し、昭和58年に日本国有鉄道再建監理委員会が発足して、この委員会が国鉄改革に関する答申を出し、閣議決定を踏まえて、昭和61年に国鉄

改革の関連法を作り、昭和62年の4月に国鉄の分割民営化でJRが発足しました。

最終的に国鉄は約37兆円の巨額の赤字を抱えたのですが、国鉄改革の取組みの中で、今度は民鉄に習って赤字でない鉄道として事業運営しようということが基本に据えられました。

国鉄改革関連法として従来の地方鉄道法を廃止して民鉄と国鉄の両方を所管する「鉄道事業法」を作ることとなりますが、この鉄道事業法をまとめる際には、鉄道の免許条件として基本計画の中の事業採算性を重視し赤字ではない鉄道運営を目指すこととなりました。

その後JRはバブルがはじけるまでは景気が良かったということで、JR経営は大変上手く行きました。そして、少なくとも本州3社は大変好調であり、株式の上場、完全民営化となつていきます。

本州3社全ての株式が完全に売却されるのは、平成18年までかかり、東、西、東海という順で順次完全民営化をして行きました。

新幹線を重視した鉄道関連予算

鉄道事業法を作り、国鉄改革をした段階で、鉄道は国が行うものではなく、民間が儲かる事業と

して行うというふうな政策の方針が大きく変わったわけですが、例外として残ったのが、整備新幹線で、公的な位置づけを残して整備することになりました。

鉄道は儲かることを前提にはしていますが、鉄道の整備その他は、地下鉄をはじめとして大変巨額な工事費が必要となり、民間の力だけでは採算が採れません。そのため、地下鉄補助が代表的な事例ですが、何らかの公的な助成制度を工夫しながらやっています。

震災の影響もありますのでどのようなか分りませんが、今年度の予算についてはとりあえず成立しました。その中で鉄道関係の予算は約1,000億円で、その内の約7割が新幹線を中心とするものであり、残り3割が地下鉄その他の都市鉄道となっています。

国の助成という面では、国は依然新幹線を重視して、都市鉄道というのはあまり十分な配慮がされていないと、そんな感じを受けています。

鉄道についての大きな流れはこのように感じています。

II. 鉄道の採算性

次に鉄道の採算性です。鉄道の採算性をどのようにしてとってきたかということですが、鉄道を敷設するのに合わせて、宅地開発をする、遊園地を作る、百貨店を作る、という形で開発者利益の還元を鉄道事業者自らが行いながら、鉄道事業本体の採算性プラスその周りの関連事業ということと採算性をとってきたというのが、一般的な流れではないかなと思います。



かなと思います。

旧国鉄の場合には、法律による制約の関係で中々そのようにできていなかったのですが、民鉄の場合には、むしろ関連事業の方を重視するという会社があるように、トータルとして見て、鉄道事業を中核に採算性をとってきたということです。20年代、30年代まではそのようなやり方で、予め土地の手当てをしながら、都合の良いところに

鉄道を引いて行くということができたのですが、昭和40年代、50年代に入ってからと、都市化が相当進展し鉄道を引こうとしても、土地の手当てを含めて、民間の鉄道会社が開発利益を還元できるような形で、土地その他をある程度安い値段で確保すると言うことができなくなってきました。市街化が進んでしまった状況で鉄道の整備を進めていくことが難しくなっています。特に鉄道事業だけで、鉄道の採算性が本当にとれるようになるのか否かということが次の課題になってきます。

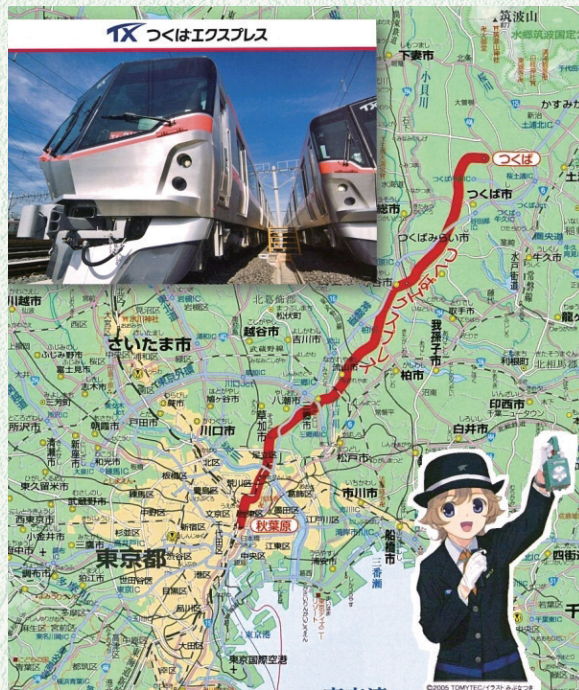
つくばエクスプレスの場合

つくばエクスプレスについてですが、昭和60年頃から当時国鉄は五方面作戦と言いい、東海道線、中央線、上越方面、常磐線方面、総武線方面という五方面への輸送力の増強をして行くのですが、その中でも上野から茨城方面への輸送力をどのように改善すべきか大変頭を悩ましていました。昭和60年の運輸政策審議会答申で、東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画という第7号答申に常磐新線を位置付けました。平成元年に旧運輸省、旧建設省が共管をする法律として、大都市地域における宅地開発および

鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法で、国、地方、鉄道事業者と協力をして60キロ程度の筑波から東京を結ぶ鉄道を作ろうと言うことになりました。

その間、一都三県、茨城、千葉、埼玉、そして東京都と、どういう形で、本当に採算性がとれるのか検討を致しました。検討の上、国と地方は基本的に1対1の割合で無利子貸付をする、地方公共団体がそれぞれの受益に応じて、東京が4、埼玉が1、千葉が2、茨城が3という割合で出資をして、整備を進めようとなりました。

平成3年に免許申請を行い、実際に鉄道が完成したのは平成17年8月で14年かかっています。本当は東京を目指していたのですが、秋葉原〜東京間の難工事が1,000億円はかかるだろうと言



うことで、当面は秋葉原までの58.3キロとなりました。

最終的な建設費は8,081億円、車両費が400億円、併せて8,500億円位の工事、車両費がかかった鉄道ということがあります。幸い開業後は固めの需要予測をしていたものですから、予想よりも多くのお客様に乗って頂いて、単年度決算では黒字になりました。

つくばエクスプレスの年間収入は、340億円位で鉄道事業以外の関連事業はゼロと言ってもいい位で、不動産賃貸が極々一部ありますが、ほぼ運賃収入のみであります。何故赤字でやって行けるのかと言いますと、一番大きな理由は建設費のうちの14%を地方公共団体が資本金として出資したこと、建設費の80%を国と地方自治体からの無利子貸し付けで行ったことです。出資および無利子貸し付けを除いた、つくば

エクスプレスが自分で手当てしないといけない約500億についても、鉄道運輸機構が実際には財投機関債なりの資金調達をして、それをつくばエクスプレスが長期的に支払をするという形で済んだということ、財政基盤がまだしっかりしていない民間の鉄道会社が、直接金融その他間接金融なりで借りずに済んだということも大変大きな理由となっています。なおかつ、建設費の償還を5年据置、35年分割払いとなっていますから、平成17年の開業年からすぐには建設費の償還をせずに済みました。徐々に利用客が増えて行ったという訳ですが、それまでの間は借入金の返済をせずに済んだということは、つくばエクスプレスにとっては大きなメリットであったと思われる。



需要実績は、最初年の開業は8月でしたから、1日あたり15万人と、若干少なかったのですが、18年度には19万5千人、21年度には27万人となり、平成22年に

27万になるという需要予測に対して、1年前倒しで目標の達成が出来たということでは、需要予測についてそこそこ上手く張り付けてくれたと思います。これだけの出資、無利子貸付を講じて、1日27万人乗ってやっと採算性がとれると言う状態です。

建設費次第ということになるのかも知れませんが、鉄道会社が鉄道部分だけでこれから鉄道の建設をして、運賃だけで採算性をとって行くということは大変に困難であると思われます。当然のことながら、今後、鉄道の維持運営、車両の更新、その他の費用もかかってきますから、これだけ手厚い助成が無い限り、鉄道事業というのは厳しい事業だと思えます。

Ⅳ. 鉄道に対する公的関与と課題 社会資本整備のあり方

次に鉄道に対する公的関与と課題ということですが、これまで日本の鉄道といえますのは、割合好調であった訳ですが、今後もこれまでのように上手く行くのかなというのが、私の問題意識であります。

鉄道と他の社会資本整備の比較であります。

鉄道は上下一体整備であります。道路については、下は公共のものとして作り、バス、タクシー、トラックなど、道路運送事業は運送だけをする。空港の場合も、空港の設置は国、その他公的な部分が担います。関西空港や中部空港は株式会社ですが、一般の純民間会社とは異なります。エアラインは運航するだけです。港湾についても、港湾整備は地方公共団体、港湾管理者が行い、内航、外航海運とも運航部分のみ船会社が担います。そういう意味では、上下ともに一つの事業者がインフラを整備し、運行もするという鉄道は、異質な存在なのかも知れません。

しかし、ここところ様変わりしつつあります。整備新幹線で話しましたが、上下分離をして公共が下物に金を入れ、鉄道事業者は上物の運行だけを行い、リース料を支払うという形の動きが出てきています。

それ以外では、鉄道を維持するために、地方公共団体が関与する形で、実質的に上下分離を行い、上物の運営を上手くするようになりつつあります。

鉄道サービスの必要性

鉄道サービスの必要性であります。

ではないと思いますが、一旦廃止すると復活は困難であります。国鉄改革の最後の時期も、廃止対象路線を特定地方交通線と言いましたが、赤字を削減するために、多くの線を指定し、バス転換、廃止を行ってきました。

第3セクターを
発足させ、鉄道



サービスを維持してきましたが、5年、10年経ってきますと、採算的には厳しくなり、モータリゼーションも進み、結局廃止されて参りました。

そういう意味で鉄道サービスというのはどういふものなのかということをもう一回見つめ直す必要があると思います。鉄道の輸送力とバス輸送力では相当大きな違いがあります。やはりバスサービスではない鉄道サービスをというところを、もう一度考えてもいいのではないかと思います。

残念ながらこれまでの国土交通省の政策は鉄道に対しては採算重視で、今回、交通基本法という法案が出て、まだ審議入りしておりませんが、残

りしたかったら地方に任せればいい、国がそこまで関与する必要はないというのが、これまでの国交省のスタンスであります。地震の話もありますので、もう一度見直す必要があるのではないかと私は思います。

民営と公営

民営と公営ですが、地下鉄については、東京メトロ以外は全て政令指定都市の交通局が運営するという公営であります。何故公営かといいますと、それだけの建設費を負担して鉄道サービスを行う鉄道事業者がいないので、公営になっていると思います。他の理由として、バスからの代替によるバス交通の職員対策と言う面も若干あるかと思いますが、そうすると何のために採算性がとれるという方向での鉄道事業法を作って、鉄道は官から民へとやってきたのか良く分からなくなってきました。特に私鉄を含めて、様々な助成制度はあるが、それでも公営でないと整備できない、整備せざるを得ない、或いは民営と公営の処遇の差、その他の税制上のメリットもありますので、公営交通というのはい体何なんだということをもう一度考えないと、同じ鉄道の中でイコールフィッティング

にならないと思います。

経済成長と人口構成の変化

それから、経済成長と人口構成の変化ですが、昭和30年以降は大変な高度成長をバブルがはじけるまで続けてきた。3、4年前まで人口も12,800万人足らずまで増加をしてきました。最近減少を始め2050年に向かって、人口は3,000万人位減って約9,500万人くらいになるだろうと予測されています。大変影響が大きいのが、若年層、20歳未満の層が2,000万人から1,000万人減り、生産年齢の中核である20歳から64歳までの人口が9,500万人から6,500万人ほどに減る、そして、高齢者が増え特に後期高齢者が増える。鉄道利用者については、景気に左右され、人口構成がこれだけ変わって来るといふことは、鉄道に乗るお客様が激減する。これまで鉄道整備を支えてきた運賃を負担する人々が減って、既存の儲



かつている都市の鉄道も今迄のような見方で維持できなくなります。

バリアフリー化の整備、維持にもコストがかかります。事故などの安全性の強化もあります。運賃収入は、利用客が減り景気が良くなならない限り伸びないので、鉄道の運行の部分だけを見ても、採算性はますます厳しくなってくるかと思えます。

鉄道と他の輸送モードを含めての、交通体系のあるべき姿ができていないと思えます。地域の活性化を図る方法として、どのような形で鉄道サービスを維持して行くのかということを考えないといけないということが、問題意識です。

今後、国の役割はどこまでであり、地方はどこまでやるのか、総合交通体系を策定すべきです。低炭素化社会、二酸化炭素の削減、高齢化に対するバリアフリー、シビルミニマムといったことも考慮しなければなりません。どこまで誰が鉄道を整備し、維持していくのかについて検討を進めて頂けることを期待しているところです。ご清聴有難うございました。