

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	ローカル鉄道の再構築における上下分離方式をめぐる課題
著者 / 所属	大嶋 満 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	452 号
刊行日	2022-12-16
頁	28-42
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20221216.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

ローカル鉄道の再構築における上下分離方式をめぐる課題

大嶋 満

(国土交通委員会調査室)

1. ローカル鉄道に用いられる上下分離方式の概要

- (1) 上下分離方式とは
- (2) ローカル鉄道に用いられる上下分離方式の種類と実績
- (3) ローカル鉄道の再構築における上下分離方式の利点

2. ローカル鉄道の現状

3. 主な課題

- (1) 再構築事業の見直しと支援の在り方
- (2) ローカル鉄道の再構築における国の関与の在り方

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、特に地方部における鉄道の利用者の減少は相当程度進行しているが、これまで危機認識が広く共有されてこなかった。こうした中、コロナ禍で急激に利用が減少し、経営状況は深刻化した。今後も人口減少等が更に加速するとも予測されており、鉄道事業者は、更なる需要減という将来の課題に即座に対応せざるを得ない状況となっている。

令和4年7月、国土交通省の「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「検討会」という。）は、「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～」(以下「検討会提言」という。)を取りまとめた。検討会提言では、鉄道を運行する公共政策的な意義が認められる場合は、関係者が一丸となり、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に取り組むべきであるとした。その上で、受益者たる沿線地方公共団体は、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、当該線区の利用状況や経営状況が厳しいほど、また、公共政策的な意義が大きいほど、より積極的な形での関与が望まれるとし、**上下分離方式**（後述）等の活用が示された¹。

上下分離方式はローカル鉄道の再構築に用いられ、事例の蓄積がある一方で、その課題

¹ 検討会提言34頁

も指摘されている。本稿では、この上下分離方式に焦点を当て、その概要やローカル鉄道の現状を説明した上で、検討会提言を参照しつつ、ローカル鉄道の再構築における同方式の更なる活用に向けた主な課題を論ずる²。

1. ローカル鉄道に用いられる上下分離方式の概要

(1) 上下分離方式とは

鉄道事業法（昭和61年法律第92号）では、鉄道事業の種別として、第一種鉄道事業、第二種鉄道事業及び第三種鉄道事業を規定しており（第2条）、鉄道事業を經營しようとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならないとしている（第3条）。第一種鉄道事業とは、他人の需要に応じ、鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業で第二種鉄道事業以外のものをいう（鉄道事業法第2条第2項）。第二種鉄道事業とは、他人の需要に応じ、自ら敷設する鉄道線路（他人が敷設した鉄道線路で譲渡を受けたものを含む。）以外の鉄道線路を使用し鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業をいう（同第3項）。第三種鉄道事業とは、鉄道線路を第一種鉄道事業者に譲渡する目的で敷設する事業及び鉄道線路を敷設して当該鉄道線路を第二種鉄道事業者に専ら使用させる事業をいう（同第4項）（いずれも下線筆者）。このように、鉄道事業法では、列車の運行主体と線路の保有主体の分離が制度上認められている。

上下分離方式とは基本的に、第三種鉄道事業者の鉄道施設を使用し第二種鉄道事業者が列車を運行するように、運行部分（上）と施設部分（下）を異なる主体が担うことをいう。

我が国の旅客鉄道では、鉄道事業者が鉄道施設を保有した上で運行を行う上下一体による運営（第一種鉄道事業）が一般的である。その一方で、海外では、現在、多くの国で上下分離による鉄道運営が行われている。欧州において、1988年にスウェーデンが上下分離による鉄道改革を実施して以来、各国に拡大した³。欧州では公的性格が強い組織が鉄道インフラの費用を負担しており、例えば、スウェーデン等では、政府機関が鉄道インフラを保有し、必要な整備・保守費用を支出している⁴。上下分離が拡大した要因として、スウェーデンやイギリスなどの欧州諸国等では、旅客鉄道の輸送密度が低く、大量高密度路線の営業利益の内部補助で不採算路線の運営を維持する仕組みが成立せず、上下一体の鉄道事業では不採算となる点が挙げられる⁵。これらの国々と同程度に低密度な我が国のローカル鉄道では、小規模事業者において、経営の行き詰まりを契機に、官民の出資による第三セクター（三セク）方式への転換や上下分離方式の導入により、事業構造の変更が行われる事例がこれまで多数見られている（後述）。

² 本稿は令和4年11月30日時点の情報に基づく。本稿掲載URLへの最終アクセスも同日。

³ 黒崎文雄「国内鉄道の上下分離方式の解説と今後の展開」『運輸と経済』第74巻第11号（平26.11）115頁。日本においては、上下分離した鉄道であっても、1社の事業者による運営の一体性が保たれている一方、EUでの上下分離は、鉄道運営までを分割するものであり、上下の施設等の間の技術的調和を困難にすると同時に、異なる組織間の複雑な調整業務を要するとも指摘される（黒崎文雄「イギリスの鉄道運営の再改革案」『鉄道ジャーナル』No. 673 2022年11月号（令4.11）69～70頁）。

⁴ 黒崎文雄「フランスにおける鉄道の運営手法—地域圏鉄道輸送の現状と課題—」『運輸と経済』第78巻第11号（平30.11）146頁

⁵ 黒崎文雄「国内鉄道の上下分離方式の解説と今後の展開」『運輸と経済』第74巻第11号（平26.11）115頁

（２）ローカル鉄道に用いられる上下分離方式の種類と実績

ローカル鉄道、すなわち、ＪＲ・大手民鉄のローカル線区を含む地域鉄道⁶に適用される上下分離方式は、①鉄道事業法に基づく鉄道事業許可手続によるもの、②地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成19年法律第59号）（以下「地活化法」という。）に基づく鉄道事業再構築事業（以下、図表１を除き、「再構築事業」という。）によるもの⁷、③みなし上下分離の３種類に大別できる。

ア 鉄道事業法に基づく鉄道事業許可手続による上下分離

鉄道事業法に基づき、第二種及び第三種鉄道事業の許可を得て上下分離構造に変更するものである。なお、鉄道事業の許可に当たり、国土交通大臣は、①事業の計画が経営上適切なものであること、②事業の計画が輸送の安全上適切なものであること、③これらのほか、事業の遂行上適切な計画を有するものであること、④事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであることといった許可基準に適合するかどうかを審査し、事業の許可をしなければならないとされている（同第5条第1項。下線筆者）。

具体の事例として、東北新幹線の八戸・新青森間延伸に伴いＪＲ東日本から経営分離された並行在来線から生まれた、青い森鉄道線（平成14年12月に目時・八戸間が、平成22年12月に八戸・青森間がそれぞれ開業）では、青森県（第三種鉄道事業者）がレール・駅舎・ホーム等の施設及び鉄道設備を保守管理し、三セクの青い森鉄道株式会社（第二種鉄道事業者）が旅客輸送を行い、青森県に対して線路使用料を支払っている（鉄道車両は同社が保有）。このほか、ＪＲ東日本の只見線（会津川口・只見間）⁸やＪＲ九州の長崎本線（肥前山口・諫早間）⁹の事例がある。

イ 再構築事業による上下分離

再構築事業は、経営が困難となり、又は困難となるおそれがある旅客鉄道事業について、経営改善を図るとともに、地方公共団体等の支援を受けつつ、上下分離等の事業構造の変更を行うことで鉄道輸送の維持を図る事業である（図表１）。地活化法第3条に基づく地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針では、再構築事業に関する留意事項として、その実施に際し、単に旅客鉄道事業の収支状況が厳しいものであるこ

⁶ 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う。運営主体が中小民鉄及び三セクであるものが地域鉄道事業者と呼ばれ、令和4年4月時点で95社ある。

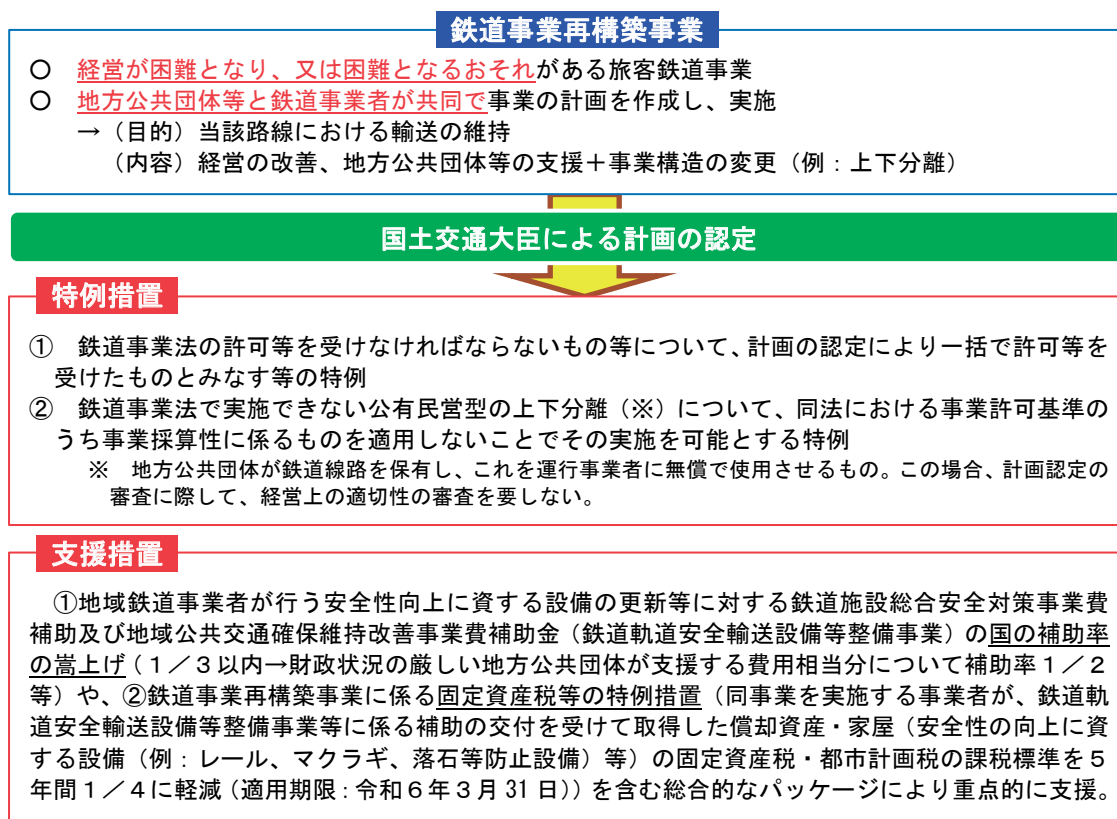
⁷ 平成19年の地活化法制定により、地方公共団体が主体となり、交通事業者、行政・まちづくり関係者、住民、学識経験者等の幅広い関係者の参加による協議会（法定協議会）にて、地域に最適な生活交通等の在り方を議論・検討し、関係者の合意形成を図りつつ同法の法定計画を策定し、地域の連携により地域公共交通等の維持・確保や利便性向上の取組を促進する制度が整備された。あわせて、法定計画には地域交通の維持や利便性向上に資する取組を地域公共交通特定事業として法律の特例措置で支援する仕組みが設けられた。平成20年改正では、同事業の一つとして再構築事業が創設された。また、地活化法では、コンパクトなまちづくりと連携して地域公共交通網の再構築を図るコンパクト・プラス・ネットワークの考えの下、法定計画（地域公共交通計画）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ている。

⁸ ＪＲ東日本の同区間は平成23年7月新潟・福島豪雨で被災。不採算区間であったが、関係者の協議を経て、バス転換ではなく上下分離方式による鉄道での復旧がなされ、令和4年10月に運行を再開した（第二種鉄道事業者：ＪＲ東日本、第三種鉄道事業者：福島県）。

⁹ 令和4年9月開業の九州新幹線長崎ルート（武雄温泉・長崎間）の並行在来線。同区間は、第二種鉄道事業者：ＪＲ九州、第三種鉄道事業者：（一社）佐賀・長崎鉄道管理センター（佐賀・長崎両県出資）。佐賀・長崎両県・ＪＲ九州等の合意に基づき、上下分離方式の下でＪＲ九州が23年間運行を維持するとされている。

とのみならず、旅客鉄道事業者の鉄道事業全体としての経営状況、当該旅客鉄道事業者による利用促進に向けた取組、地域の関係者による輸送の維持を図るための取組状況といった路線をめぐる歴史的経緯等の個別の事情を総合的に勘案する必要があるとしている（下線筆者）。また、その際、ＪＲ上場４社（東日本、東海、西日本及び九州）の路線は、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（昭和61年法律第88号）を二度にわたり改正した際の当該改正法（平成13年法律第61号及び平成27年法律第36号）附則第２条に基づき国土交通大臣が定める指針¹⁰に留意する必要があるとしている。

図表１ 鉄道事業再構築事業の概要



（出所）国土交通省資料及び第１回検討会（令4.2.14）資料３を基に筆者作成

地域鉄道事業者の営業費のうち施設保有に係る経費（線路保存費、電路保存費、車両保存費、保守管理費及び減価償却費）の割合は約45%（令和元年度）であり¹¹、負担軽減のため、上下分離等の事業構造の変更を行うことが有効である。再構築事業では、鉄道事業許可や上限運賃の認可等の手続の簡素化・迅速化が図られるとともに、鉄道施設を

¹⁰ 「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。）。大臣指針では、①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、②路線を廃止しようとするときは、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関係地方公共団体及び利害関係人に対して十分に説明するものとするが定められている。

¹¹ 国土交通省「鉄道統計年報」に基づき試算

地方公共団体が保有して運行事業者に無償で使用させる**公有民営**の上下分離が可能である。また、鉄道軌道安全輸送設備等整備事業の補助率の嵩上げや税制特例を含む総合的なパッケージによる重点的な支援を受けることができる。

再構築事業による上下分離は、これまでに10件が認定された。加えて、近江鉄道線についても、令和6年度から公有民営の上下分離に移行することが決定されている¹²。再構築事業は基本的に中小民鉄及び三セクが運営するローカル鉄道向けのものなのか、本稿執筆時点で、三陸鉄道北リアス線・リアス線・南リアス線の事例（JR東日本がリアス線の運営に必要な旧山田線（宮古・釜石間）の鉄道施設・鉄道用地を沿線市町に無償譲渡）や四日市あすなろ鉄道の事例（近畿日本鉄道が四日市市に旧内部線（あすなろ四日市・内部間）及び旧八王子線（日永・西日野間）の鉄道施設・車両を無償譲渡、鉄道用地を無償貸与）を除き、JR・大手民鉄のローカル線区での適用実績はない。

鉄道事業許可の取得に当たっては、事業の採算性が審査され、事業収入の存在が前提となることから、第三種鉄道事業者が鉄道施設等を無償で第二種鉄道事業者を使用させる形での上下分離は、鉄道事業法上は基本的に実施できない。一方で、前述の只見線の事例では、福島県は保有する鉄道施設及び土地をJR東日本に有償貸与しているが、当該区間の収支に欠損が生じないように減免しており、その結果、同社に使用料の支払が生じていない¹³。また、前述の長崎本線の事例では、（一社）佐賀・長崎鉄道管理センターが保有する鉄道施設及び土地をJR九州に無償で貸し付けている。両事例（特に長崎本線の事例）は、第三種鉄道事業者が鉄道施設等を無償貸与する場合でも、事業採算性に係る許可基準を含め、全ての許可基準をクリアできれば、公有民営型の上下分離への構造変更が可能であることを示している。

ウ みなし上下分離

みなし上下分離とは、上下の主体に完全に分離しないものの、鉄道施設等の保有に係る経費相当分を地方公共団体が負担することで、実質的に上下分離した場合と同様の効果を実現しようとするものである。特に地方公共団体では、第三種鉄道事業の許可を得る負担を考慮し、みなし上下分離が検討されることがある¹⁴。単なる欠損補助ではなく、地方公共団体がカバーする範囲を鉄道施設等の管理に限定することで、事業者の経営改善努力のインセンティブを失わせないような仕組みとなっている。

ア～ウにつき、上下分離を主な形態別に整理したものが**図表2**である。

¹² 検討会提言17頁

¹³ 「只見線（会津川口～只見間）の鉄道復旧に関する基本合意書及び覚書」（平29.6.19締結。締結者：福島県、JR東日本）

¹⁴ 検討会提言21頁

図表2 上下分離の主な形態

	完全分離型	車両保有型	用地分離型	みなし上下分離型
概 要	三セクや沿線地方公共団体（第三種鉄道事業者）が施設・車両を保有し、これらの貸付を受け、異なる主体（第二種鉄道事業者）が運行を行う。	車両を運行主体（第二種鉄道事業者）が保有し、施設を異なる主体（第三種鉄道事業者）が保有し、運行主体に貸し付ける。	鉄道用地を沿線市町村が、他の施設等を第一種鉄道事業者である事業者がそれぞれ保有し、用地の貸付を受けた事業者が運行を行う。	第一種鉄道事業者が上下一体で運営するが、線路や電路等の施設等は地方公共団体が保有しているものとみなし、当該施設等の修繕費や投資的経費、税負担相当額を当該地方公共団体が補助する。
主な事例 再構築事業の事例を赤字で表示	【公有民営】 若桜鉄道、信楽高原鉄道、四日市あすなろ鉄道、伊賀鉄道、養老鉄道 【民民分離】 京都丹後鉄道	青い森鉄道、JR九州・長崎本線（肥前山口・諫早間）、JR東日本・只見線（会津川口・只見間） ※長崎本線・只見線の事例は公有民営	三岐鉄道、和歌山電鐵、福井鉄道、山形鉄道 ※このほか、三陸鉄道では、用地に加え、一部施設を分離し、沿線市町村が保有	上毛電鉄、上信電鉄、万葉線、えちぜん鉄道、井原鉄道、ひたちなか海浜鉄道

（出所）原潔「地域鉄道における上下分離導入の効果と可能性」『運輸と経済』第71巻第5号（平23.5）67～69頁、第1回検討会（令4.2.14）資料3、国土交通省資料等を基に筆者作成

（3）ローカル鉄道の再構築における上下分離方式の利点

地方公共団体等が鉄道施設・車両を保有する上下分離の導入により、鉄道事業者は、減価償却費や固定資産税の負担が解消される。また、地方公共団体等の判断で施設・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る。京都丹後鉄道では、これまでと異なる新たな鉄道事業者が参入しており、従来の枠にとらわれない新たな事業運営を導入する契機にもなっている¹⁵。加えて、地方公共団体が施設等の保有主体となれば、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つながることも期待される¹⁶。例えば、福井鉄道の事例では、上下分離により下部（鉄道用地）を地方公共団体が持つことで、都市部局との連携が進み、駅前広場への乗り入れや、他の路線との相互直通運転が実現し、利用者が大幅に増加した。

既存事業者に補助する方式と比較した場合、ローカル鉄道への上下分離方式の導入では、①他の輸送機関との競争基盤のイコール・フッティングや②競争の導入と優良事業者による鉄道運営、③事業者のモラルハザードの回避といった特徴・長所が指摘される¹⁷。①について、例えば道路は、主に国や地方公共団体などの公的財源で整備・管理されており、スウェーデンで上下分離方式が導入された主な目的は、異なる輸送機関間のイコール・フッティングを実現し、鉄道事業の再生を図ろうとした点にある。②について、上下分離方式を導入し、地方公共団体が線路を保有すれば、運営会社として優良な企業の選択が可能と

¹⁵ 高速バス事業等を手がけるWILLERグループが平成26年にWILLER TRAINS株式会社（第二種鉄道事業者）を設立し、同社により京都丹後鉄道（平成27年4月開業）が運行されている。同社は、民間のノウハウを活かし、①利用者目線での異なる交通モード間の連携、②地域ファンドを通じた地元の魅力と人材の発掘による持続可能な経営環境の構築、③継続的な人材育成と事業投資を図りつつ、利便性・認知度・地域力の向上を柱として、鉄道事業の活性化を進めてきている。

¹⁶ 検討会提言19～20頁

¹⁷ 黒崎文雄「国内鉄道の上下分離方式の解説と今後の展開」『運輸と経済』第74巻第11号（平26.11）125頁

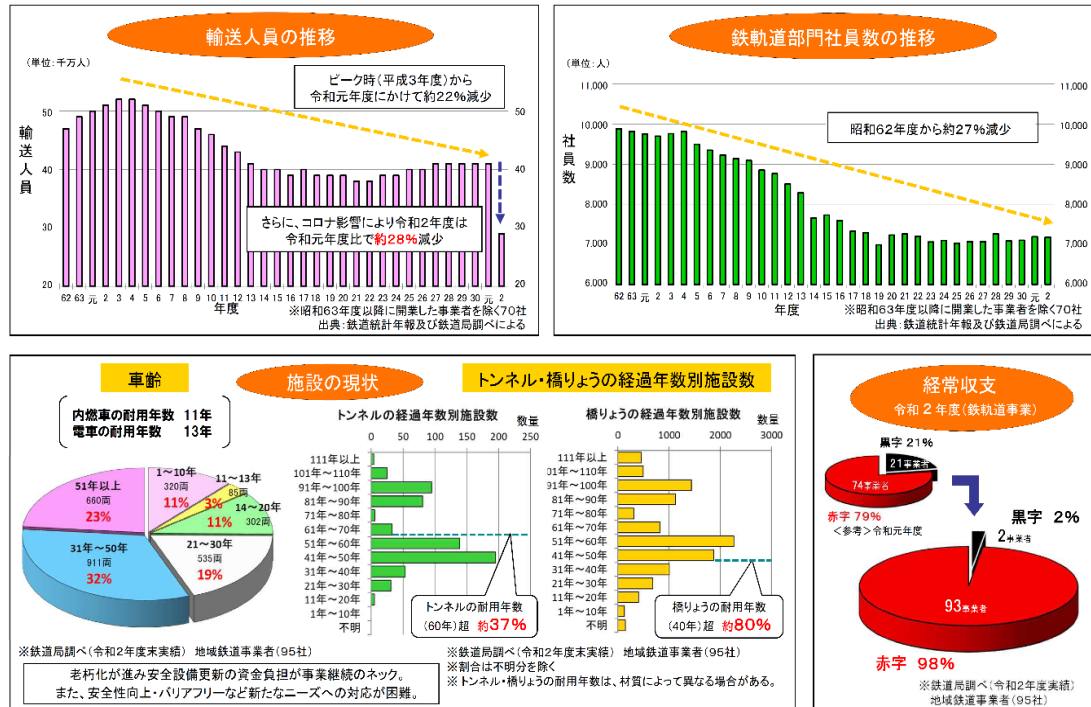
なる。また、企業側から見れば、運行主体としての事業参入であれば、高額な施設への投資を伴わないため、そのノウハウを他の路線に活用することが可能となる。ノウハウを蓄積した鉄道事業者が、地方公共団体等が委託する鉄道輸送サービスを受託し、スケールメリットを活かしながら効率的に鉄道運営を行うことも考えられる。③について、交通サービスや経営の存続を理由に補助金を特定の企業に与え続ける方式では、企業側が経営努力してもその分補助金が減ることとなり、結果として企業は経営努力を行わなくなる懸念がある。上下分離方式では、企業努力を進めた場合、それにより得られた収入増や経費削減分は事業者の利益となり、サービスや業績が悪い企業は事業契約の更新ができず、市場退出を余儀なくされる。すなわち、上下分離方式において、運営事業者は、利益増大と事業契約の獲得に向けたサービス向上・経営改善の継続を図ることとなる。

2. ローカル鉄道の現状

ローカル鉄道は、地域住民の通学・通勤の足として重要な役割を担うとともに、地域の経済活動の基盤である。しかし、地域鉄道を取り巻く環境は、これまでの輸送人員の減少に加え、令和2年度以降のコロナ禍の影響により更に悪化している。

令和2年度において、地域鉄道事業者全95社のうち93社が鉄軌道事業の経常収支ベースで赤字を計上している（令和元年度は全95社のうち74社（約8割））（図表3）。

図表3 地域鉄道事業者の現状



(出所) 国土交通省資料

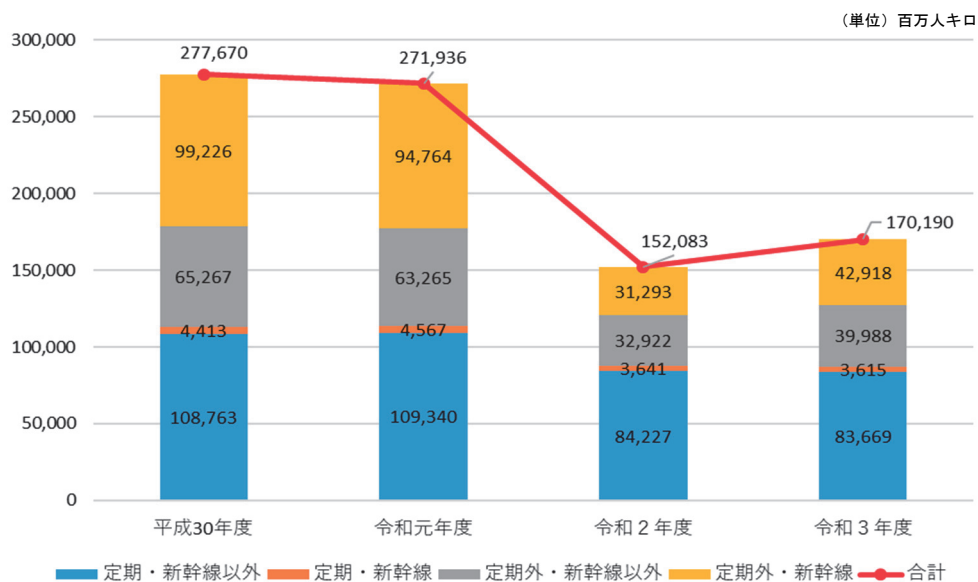
J R・大手民鉄のローカル線区も厳しい経営状況に直面している。例えば、J R東日本は、令和元年度の平均通過人員（輸送密度）2,000人／日未満の線区（35路線、66区間）ご

との収支について、令和4年7月に令和元年度及び令和2年度の2年分を、令和4年11月に令和3年度分をそれぞれ公表した¹⁸。公表線区は全て赤字で、当該線区合計の収支は、令和元年度が約693億円の赤字（運輸収入約59億円、営業費用約752億円）、令和2年度が約708億円の赤字（運輸収入約34億円、営業費用約742億円）、令和3年度が約679億円の赤字（運輸収入約37億円、営業費用約716億円）となっている。J R西日本も、令和元年度の平均通過人員2,000人／日未満の線区（17路線、30区間）ごとの収支について、令和4年4月に①平成29～令和元年度平均及び②平成30～令和2年度平均の値を、令和4年11月に③令和元～3年度平均の値をそれぞれ公表している¹⁹。J R東日本と同様に公表線区は全て赤字で、当該線区合計の収支は、①が約248億円の赤字（運輸収入約43億円、営業費用約291億円）、②が約251億円の赤字（運輸収入約35億円、営業費用約286億円）、③が約247億円の赤字（運輸収入約30億円、営業費用約277億円）となっている。

現行の運賃規制は、都市間輸送、大都市輸送、地方輸送等を行う広域路線網を運営する事業者に対しても、1事業者につき1運賃（率）のみを認可する仕組みであることから、認可運賃は内部補助を前提に算出されることを意味する²⁰。コロナ禍で経営状況が悪化し、また、都市部においても利用者数の減少を通じ、地方の不採算路線を都市部の路線の収益により支える内部補助の仕組みには限界がきているとの指摘もある²¹。

J Rの輸送実績及び経営実績の推移（平成30年度～令和3年度）を図表4、5に示す。

図表4 J R旅客6社の旅客人キロの推移



（出所）国土交通省「鉄道輸送統計年報 No. 35 2021年度分」を基に筆者作成

¹⁸ J R東日本ニュースリリース（令4.7.28、11.24）。J R各社は、少なくとも輸送密度が2,000人（旧国鉄のバス転換の基準は4,000人）を下回ると、鉄道事業者の経営努力のみで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いる（検討会提言30頁）。

¹⁹ J R西日本ニュースリリース（令4.4.11、11.30）

²⁰ 斎藤峻彦著、関西鉄道協会都市交通研究所編『鉄道政策の改革－鉄道大国・日本の「先進」と「後進」－』（成山堂書店、令和元年）100頁

²¹ 『日本経済新聞電子版』（令4.7.27）〈<https://www.nikkei.com/article/DGKKZ062931800X20C22A7EA1000/>〉

図表5 JR旅客6社の連結経常損益の推移

(単位) 億円

	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州
平成30年度	▲111 (▲198)	4,432 (3,548)	6,326 (5,901)	1,833 (1,364)	▲3 (▲16)	665 (537)
令和元年度	▲135 (▲204)	3,395 (2,601)	5,742 (5,400)	1,483 (1,069)	▲7 (▲20)	506 (405)
令和2年度	▲446 (▲438)	▲5,797 (▲5,177)	▲2,620 (▲2,566)	▲2,573 (▲2,507)	▲108 (▲83)	▲193 (▲108)
令和3年度	▲80 (▲105)	▲1,795 (▲1,777)	▲672 (▲740)	▲1,210 (▲1,382)	▲32 (▲33)	92 (22)

(注) 括弧内は単体経常損益。令和3年度のJR九州は、新型コロナウイルスの影響が継続する等の状況の中、各事業での需要の緩やかな回復や私鉄REITへの物件売却等により営業収益が増加したことに加え、コスト削減努力等により営業利益が増益した結果、経常利益を計上している。

(出所) JR各社の決算資料を基に筆者作成

なお、図表5に関し、令和4年度では、行動制限の緩和に伴い業績の回復が進み、同年度中間決算においてJR上場4社はいずれも連結経常利益を計上した。同年度中間決算では、JR四国も連結経常利益を確保したが、JR北海道は連結経常損失を計上している。

3. 主な課題

検討会では、議論の参考とするため、鉄道事業者及び地方公共団体に対するアンケート調査が実施された。図表6は、この回答のうち、上下分離関係の主な回答の要旨を整理したものである。ここで示された課題認識等を踏まえ、以下、ローカル鉄道の再構築における上下分離方式の活用に向けた主な課題と対応の方向性に関し、若干の所見を述べる。

図表6 鉄道事業者及び地方公共団体へのアンケート調査結果
(上下分離関係の主な回答の要旨)

(問) 鉄道事業者と沿線地域の間で利便性・持続性の高い地域モビリティの実現に向けた議論に関して、都道府県と市町村の間で方向性が大きく異なるなど、課題として感じていること。	
市町村	●利便性・持続性の高い地域モビリティの実現に向けては、しばしば上下分離方式の導入といった実施主体となる沿線市町村にとってコストが増大する取組が議論の中心となる。こうした取組は、 中山間自治体にとっては、その財政規模等を勘案するに、実施は困難 と考える。自治体の規模が異なる場合、利便性・持続性の高い地域モビリティの実現に向けた議論の方向性が定まらないという課題があると感じる。
(問) 鉄道事業者と沿線地域の協働による利便性・持続性の高い地域モビリティの実現に向けた取組として、どのような方策が考えられるか。また、その方策を実現しようとした場合に課題と感じることもあるか。	
鉄道事業者	●アフターコロナを見据えた中でも、鉄道路線を地域のインフラとして考え、再構築事業による 上下分離を適用すべきである と考えるが、 地方財政も厳しく、地方自治体の財源確保という面での課題は大きい 。また、上下分離への移行に当たり 再構築事業に認定されるハードルが高く感じる 。これは認定に際し、鉄道資産を地方自治体が保有することが条件となっているが、この鉄道資産の取得が大きな壁になっていると思う。 資産保有を伴わない支援（みなし上下分離的な支援）も、再構築事業と同様の国からの支援を構築 いただきたい。
都道府県	● 再構築事業（上下分離）の採択要件の緩和 をお願いしたい（県・市からの運営費補助を含めた当期純利益で黒字化を目指す計画も対象としていただきたい。）。 ●既存鉄道の経営体質改革（例：上下分離、運賃見直し、省力化、省人化等）が考えられるが、 鉄道施設の維持管理費用に係る自治体負担、鉄道施設管理に必要な専門的知見に係る自治体職員の人材育成、並行路線との運賃バランス、ICT等先端技術の活用方策等が課題 。 ●上下分離方式への転換は、自治体としては自己保有施設として将来にわたって鉄道施設の維持管理費用を負担し続ける責任が明確化するとともに、運行事業の赤字に対する補填も必要と想定されることから、現状と比較した費用縮減効果はなく、経営分離による運輸収入の向上等といった全体収支の改善も大きくは期待されない。諸外国のような 国の関与について考

	えるべき問題であり、安易に従来の我が国の地方鉄道における事例を前提にすべきではない。
市町村	●国として必要な鉄道網について、国の積極的な関与が必要であり、国による財源も含めた議論の進展が求められる。また、地方の鉄道線は、仮に上下分離を採用したとしても行政側への費用の付け替えであるため、そもそも独立採算性を基本とした事業運営の考え方に限界がきており、国の運営経費に対する支援制度の創設や保守点検等の維持管理に対する国の支援が求められる。 ●上下分離方式を含めた、県、沿線市による支援が考えられるが、具体的な財政支援額の検討が可能となった際、運行に係る赤字額が非常に大きい可能性があり、短期的にも長期的にも自治体が負担に耐えられない可能性がある。
(問) 鉄道の維持が困難である場合、地域の移動の足の確保のために会社が関与できると考えていることはあるか。	
鉄道事業者	●上下分離など、経営構造そのものの抜本的見直しは避けて通れない課題。分離実現については、黒字化前提などの現在国が定めている適用条件の大幅な緩和が必要。県レベルでの強い働きかけによる見直しが求められる。

(出所) 第2回検討会(令4.3.3)資料3及び第3回検討会(令4.4.18)資料3、4を基に筆者作成

(1) 再構築事業の見直しと支援の在り方

ア 検討会提言が示すローカル鉄道の再構築に向けた方向性

ローカル鉄道について、まずは、沿線地方公共団体(特に各市町村の区域を越えた見地を持つ都道府県)が中心となり、地活法等に基づき、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ることが基本原則となる²²。他方、鉄道は、線区が複数の地方公共団体や経済圏・生活圏に跨る等の理由で関係者の合意形成が困難な場合が多く、こうした協議の場が十分に活用されておらず、国のより主体的な関与を求める意見も強い。そのため、新たに、国の主体的な関与により、都道府県を含む沿線地方公共団体、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))(以下「再構築協議会」という。)を設け、存廃の前提を置かずに協議する枠組みを創設することが適当としている²³。

JRのローカル線区については、国鉄改革後の環境変化による利用者の大幅減はJRのみの問題ではなく、企業努力のみで乗り越えられるものではないため、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、沿線地方公共団体とともに線区の在り方を検討していくべきとされる。その上で、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、JRについても、民鉄・三セク鉄道と同様に進めるべきとされた²⁴。

検討会提言では、線区評価の結果、大量輸送などの鉄道固有の特性は発揮できていないが、鉄道を運行する公共政策的意義が認められる場合、関係者が一丸となり、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に取り組んでいくべきと

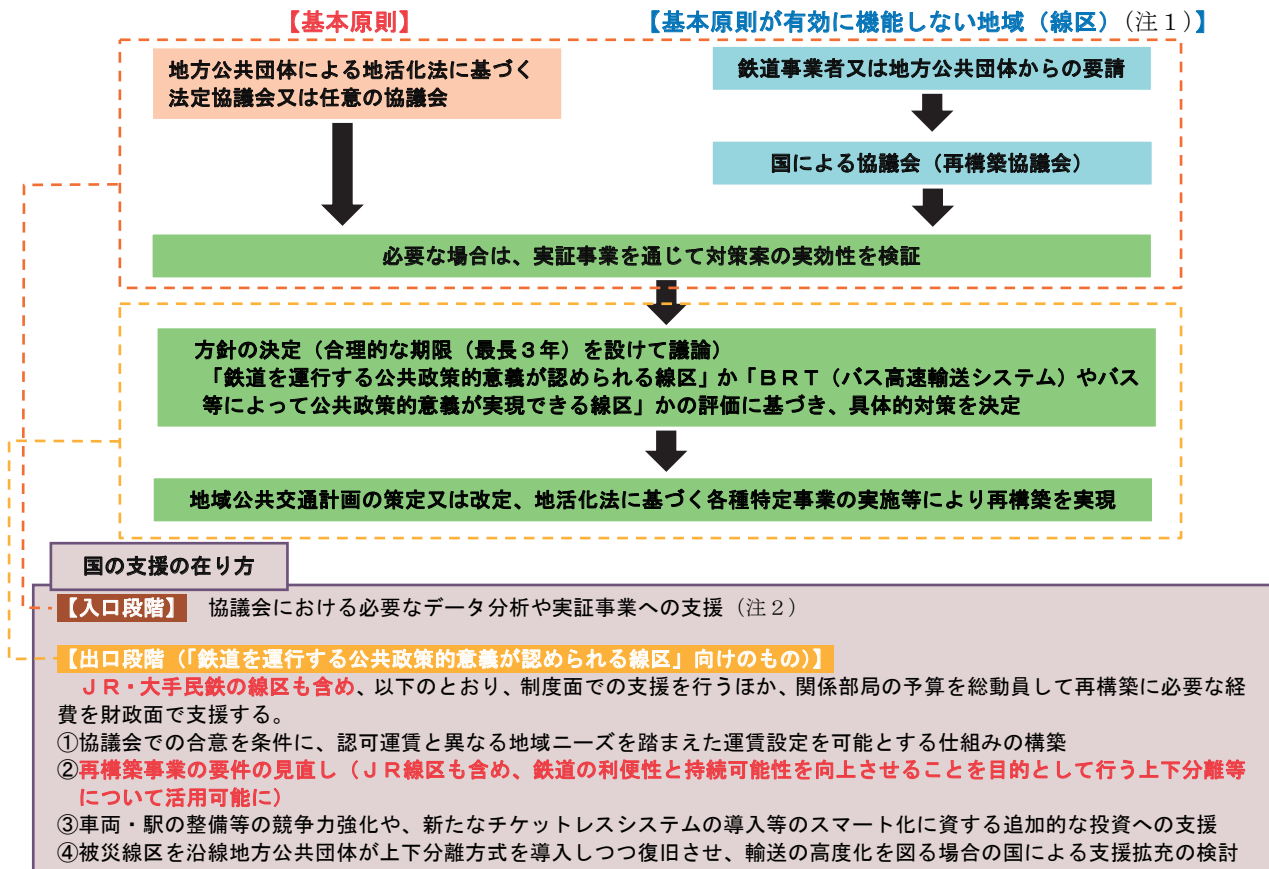
²² 検討会提言30頁

²³ 検討会提言31頁。再構築協議会での協議の対象となる線区の要件は、①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、対策を講ずることが必要(JRのローカル線区については輸送密度が1,000人未満、かつピーク時の1時間当たり輸送人員500人未満の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、②複数の経済圏・生活圏に跨る等の事情から、関係者の合意形成に当たり広域的な調整が必要(関係地方公共団体及び鉄道事業者の意見を聞き総合的に判断)と認められることの2つである(ただし、三セク鉄道の線区は対象外)(検討会提言31頁)。

²⁴ 検討会提言29、35頁

した。また、当該線区の利用状況や経営状況が厳しいほど、公共政策的な意義が大きいほど、上下分離化等、沿線地方公共団体のより積極的な関与が望まれるとした²⁵。検討会提言で示されたローカル鉄道の再構築に向けた取組の流れと国の支援の在り方を図表7に整理する。

図表7 ローカル鉄道の再構築に向けた取組の流れと国の支援の在り方



（注1）具体的には脚注23の要件を満たす線区が対象

（注2）令和4年度第2次補正予算では、ローカル鉄道に係る公共交通再構築に向けた関係者の合意形成に向けた取組（協議会設置、実証事業等）の支援のための経費が計上された。具体的には、①地方公共団体や鉄道事業者による協議会の運営費、②乗客の属性・利用目的・周辺地域の人の流れ等の調査費、③調査結果を踏まえた実証実験費について、それぞれ費用の2分の1を補助し、補助期間を最長3年とする方向で調整しているとされる（国土交通省「令和4年度国土交通省関係第2次補正予算の概要」（令4.11）6頁、令和4年度第2回交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会（令4.11.18）参考資料、『読売新聞』（令4.11.8）等）。

（出所）検討会提言37～38頁及び同概要版を基に筆者作成

イ 再構築事業の見直しと国による支援の在り方

上下分離方式について、検討会提言では、今後は、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、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とした。また、これまでは地方公共団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、京都丹後鉄道のように、既存の鉄道

²⁵ 検討会提言34頁

事業者が鉄道施設等を保有し続け、他の鉄道事業者に運行を委ねるパターンも考えられ、上下分離に当たっては、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²⁶。この点、我が国の上下分離の目的は事業者負担の軽減であるが、世界標準の上下分離は、特に上部（運行部分）に競争原理を導入し、より良いパフォーマンスを生み出すことが目的とされる。今後はこうした世界標準の上下分離の導入も考える必要があるとも指摘される²⁷。

前掲図表 7 のとおり、検討会提言では、今後の国の支援の在り方について、鉄道輸送の高度化に関する支援メニューの一例として、再構築事業の要件を、J R 線区も含め、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活用可能とするよう見直すことを示している²⁸。現状、再構築事業は、経営が困難となり、又は困難となるおそれのある路線に対してのみ適用可能であるが、経営問題が顕在化する前の平時の段階から、鉄道事業者や地方公共団体を始めとする地域の関係者による鉄道の再構築に向けた取組を促進させ、早い段階で持続可能な運営形態に転換できるよう、対象要件を緩和すべきであろう。

頻発・激甚化する自然災害に備える観点からもこうした対応は求められる。自然災害により鉄道施設が被災し、長期運休となる事態が度々発生しており、不採算線区の場合、復旧費用が課題となり廃止に至る事例が数多く見られる²⁹。日本経済新聞社の調査によれば、J R の不採算区間の26%に土砂災害や洪水のリスクがあるとされる³⁰。災害リスクの大きい線区では特に、平時から持続可能な交通体系の在り方についての議論が必要である。なお、検討会提言では、自然災害を被った線区を沿線地方公共団体が上下分離（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、災害復旧補助³¹等の活用を原則としつつ、地方公共団体の負担内容を踏まえ、国による支援内容の拡充を検討するとしている³²。検討に当たり、被災地方公共団体では、被災者支援や被災施設の復旧等、重い財政負担が課される状況となり得ることに留意が求められる。

加えて、前掲図表 6 にあるように、黒字化前提などの再構築事業の適用条件の精査・見直しも必要となろう。クロスセクター効果³³等の評価手法を活用し、鉄道事業の収支状

²⁶ 検討会提言20～21頁

²⁷ 検討会座長（竹内健蔵東京女子大学教授）の指摘（第1回検討会（令4.2.14）議事概要32頁）

²⁸ 検討会提言38頁

²⁹ 『週刊東洋経済』第7076号（令4.10.15）47頁

³⁰ 『日本経済新聞』（令4.9.11）

³¹ 鉄道軌道整備法（昭和28年法律第169号）に基づく災害復旧補助制度について、大規模の災害、激甚災害の指定その他これに準ずる特に大規模の災害の場合、被災鉄道地域の交通手段の状況、事業構造の変更（公有民営型への移行等）による経営改善の見通し等を勘案し、国土交通大臣が特に必要と認める場合、国・地方の補助割合を通常の4分の1から3分の1に引き上げることが可能とされる（平成30年の同法改正により、黒字鉄道事業者の赤字路線も国庫補助の対象とされ、前述の只見線線区の災害復旧に適用された。）。また、特定大規模災害等に係る同制度では国の補助割合は2分の1であるが、補助対象の鉄道事業者が事業構造の変更を行い、かつ当該災害復旧事業により復旧した鉄道施設を地方公共団体又は公共的団体等が保有する場合に支援が限定されている。

³² 検討会提言38頁

³³ 地域公共交通におけるクロスセクター効果とは、「地域公共交通を廃止した時に追加的に必要となる代替的・追加的な政策費用」と「現在の地域公共交通の運行に係る補助金等の財政支出」を量的に比較し、現在の財政支出が効果的な支出と言えるかどうかを検証するものである。代替的・追加的な政策費用（分野別代替費

況だけでなく、外部効果を含め、社会全体での損益を踏まえ、採否を判断することも考えられるのではないだろうか。

政府においては、検討会提言等を踏まえ、新たな制度の具体化に向けた検討が行われている。新たな支援策として、上下分離に関わるものでは、①国土交通省が地方公共団体作成の整備計画に基づき交付する社会資本整備総合交付金の使途拡充（不採算鉄道でも、沿線地方公共団体が維持する必要があると判断した場合、上下分離にかかる経費の一部について、社会資本整備総合交付金を活用可能とする。）や、②固定資産税等の特例措置の拡充（線路や車両、電柱などの整備に対する固定資産税や都市計画税の課税標準額を5年間、4分の1に軽減する。上下分離方式の導入等を要件とする方向とされる。）などが検討されている³⁴。

これらのほか、再構築事業と併せて講ずる国の財政支援については、持続可能な事業運営に資する先進技術の実装等（駅のスマート管理、チケットレスシステムの導入など）に焦点を当てた支援の充実も考えられよう。また、みなし上下分離について、JR・大手民鉄のローカル線区に導入する場合も含め、通常の上下分離に近い支援策を講ずることなども検討する必要があるのではないかと。みなし上下分離を単なる欠損補助としないための工夫が必要であるとも指摘されており³⁵、事業者の経営努力を引き出す効果的なインセンティブ付与を検討するなど、更なる対応が求められる。加えて、特に財政事情が厳しい中山間地域の市町村においても、鉄道の維持・活性化が当該地域での最適解となる場合、取組を進められるよう、施設部分の維持管理負担の軽減に資する支援に特段の配慮が求められるのではないだろうか。

以上の取組を進めるに当たり、JRのローカル線区について、国は、国鉄改革後の経緯や大臣指針等を踏まえ、同線区の今後の方向性や国による支援の在り方を明確に示す必要があるのではないだろうか。特に、納税者である国民の目線に立てば、JRが負担すべき費用を国や地方が肩代わりするとも捉え得る。国土交通省には、各地域での十分な議論を推進し、国民への丁寧な説明を尽くすとともに、国益の観点も踏まえ、積極的に関与する責務があろう（後述3.（2））。

なお、滋賀県は、存続が危ぶまれる県内鉄道（近江鉄道等）・バス等の公共交通を支える財源に充てる新たな県税として「交通税」の導入を検討している。路線を利用しない県民の理解が課題であるが、全国で経営難にあるローカル線の維持策の一つとして注目されており、今後の動向に留意が求められる³⁶。

用）としては、例えば、これまで地域公共交通を用いて通院していた高齢者等が引き続き通院できるようにするための送迎バスの運行経費や、通学のためのスクールバス運行経費、土地の価格低下等による税収の減少額等が考えられる（国土交通省『令和2年版交通政策白書』161頁）。

³⁴ 『時事ドットコム』（令4.11.16）〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2022111500919&g=eco>〉、『読売新聞オンライン』（令4.11.18）〈<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20221118-0YT1T50064/>〉。「地域交通のリ・デザイン（再構築）に係る施策について（たたき台）」（令和4年度第2回交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会（令4.11.18）資料3）では、鉄道を地域の社会資本と位置付け、まちづくりに真剣に取り組む地方公共団体に対する支援を強化することなどが挙げられている。

³⁵ 検討会提言21頁

³⁶ 『北海道新聞電子版』（令4.9.11）〈<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/728788>〉

（２）ローカル鉄道の再構築における国の関与の在り方

防災の観点からの鉄道の位置付けについて、令和３年12月の参議院予算委員会の質疑において二之湯防災担当大臣（当時）は、例えば、南海トラフ地震に備え、鉄道を含め、代替輸送や迂回路、代替路の確保等、災害に強い交通網の構築を進めており、鉄道も交通インフラの一つとして重要な役割を果たすことが期待される旨答弁している³⁷。また、国土交通省の「今後の鉄道物流の在り方に関する検討会」による「変化し続ける社会の要請に応える貨物鉄道輸送の実現に向けて～検討会中間とりまとめ～」（令4.7公表）では、食糧安全保障、エネルギー安全保障、有事対応などの公共政策的観点からも全国一元的な貨物鉄道輸送サービスの維持・発展は重要性を増しているとしている（27頁）。同検討会において防衛省は、鉄道輸送を用いることで、北海道～九州におけるコンテナによる多種多量の装備品・補給品等の輸送が可能であり、安全性やダイヤの安定性の観点からも輸送力としての期待が大きく、自衛隊の輸送力向上のために鉄道輸送の更なる活用を追求するとした³⁸。この点、欧州では、鉄道による防衛装備品の輸送が度々行われている³⁹。以上のように、ローカル鉄道の在り方をめぐっては、地域の旅客輸送の問題のみならず、災害・有事対応の観点から、全国的な貨物鉄道網に深く関わるため、国の積極的な関与が求められよう。現に、地活法に基づく取組において鉄道での活用事例が限られている理由の一つとして、貨物列車等の在り方の検討に全国的な観点が必要である点が挙げられている⁴⁰。

検討会提言では、次の①～③の我が国の基幹的な鉄道網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線区は、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、鉄道の維持を図ることが強く期待されるため、当面、再構築協議会の対象としないことが適当とした。ただし、当該線区も地域の重要な公共交通としての役割を担っていることから、沿線地方公共団体及びＪＲが協力し、当該線区の活性化に取り組むことが必要としている⁴¹。

- ①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、相当程度の利用がある線区
 - ②貨物列車が現に走行し、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
 - ③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との間で、我が国の基幹的な鉄道網を形成する線区として確認した線区

①～③等は当面の間、再構築協議会の協議対象外とされるが、まずは、対象となる線区を具体的に示す必要がある。その上で、②③等の線区でＪＲに対してその維持運営に過重

³⁷ 第207回国会参議院予算委員会会議録第1号12頁（令3.12.16）

³⁸ 第3回今後の鉄道物流の在り方に関する検討会（令4.5.19）防衛省資料

³⁹ 小澤茂樹「貨物鉄道輸送から見たローカル鉄道問題」『MONTHLYかもつ』10月号 2022 Vol.72（令4.10）13頁

⁴⁰ 検討会提言18頁

⁴¹ 検討会提言35～36頁

負担を強いる線区があれば、国として路線存続の方向性を求める以上、維持運営に係る特段の支援を検討する必要があるのではないだろうか。令和3年12月の参議院予算委員会の質疑では、厳しい経営状況に直面するＪＲ北海道を念頭に、国がインフラ部分を担い、ＪＲが列車の運行を担う上下分離方式の導入を含む持続可能な鉄道経営の在り方に係る議論の必要性が指摘された⁴²。全国のローカル線を保有する公団のような組織を設け、国の財政資金で支える仕組みについての検討を指摘する声もある⁴³。災害・有事対応の観点等を踏まえ、海外の事例も参考としながら、国が鉄道施設を保有する上下分離構造への変更も含め、適切な支援策を検討すべきであろう。その財源については、国土交通省関係部局（鉄道局・総合政策局）の予算のほか、災害対策予算や防衛予算からの捻出も議論する余地があるとの指摘もある⁴⁴。

なお、②に関しては、いわゆるアボイダブルコストルール⁴⁵により、第二種鉄道事業者であるＪＲ貨物がＪＲ旅客会社に支払う線路使用料は低水準に抑制され、ＪＲ旅客会社の負担が過大なスキームとなっている。当該負担が軽減されれば、ＪＲ貨物が利用する不採算線区の維持に充当可能な余力が生じ得る点も踏まえ、今後もこうしたスキームの存続が適当か否か、ＪＲ貨物の経営状況等に鑑み、改めて検討する必要があるのではないだろうか。貨物調整金制度の在り方も含め、抜本的な検討が望まれる⁴⁶。

ところで、令和12年度末完成予定の北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の並行在来線であるＪＲ北海道の函館線（函館・長万部間）は、本州につながる貨物列車が走行する幹線区間であり、我が国の基幹的な鉄道網を構成する。ＪＲから経営分離後の並行在来線の存廃は、当該沿線地方公共団体が決定するが、同区間の存続には巨額の費用を要し、財政状況が厳しい沿線地方公共団体にとっては負担困難である上、維持するメリットも乏しいとされる⁴⁷。同区間については今後、国、北海道、ＪＲ北海道、ＪＲ貨物の４者で、上下分離等の枠組みや費用分担等に関して本格的な協議が行われる見通しとなっている⁴⁸。国の積極的な関与の下、対応方を幅広く検討する必要がある、今後の動向が注目される。

（おおしま みちる）

⁴² 第207回国会参議院予算委員会会議録第1号12頁（令3.12.16）

⁴³ 神戸大学ホームページ「人口減にコロナ禍直撃 苦境のローカル線 上下分離方式・需要喚起策などの検討急務」（令4.8.19）〈https://www.kobe-u.ac.jp/research_at_kobe/NEWS/people/feature0001.html〉

⁴⁴ 小澤茂樹「貨物鉄道輸送から見たローカル鉄道問題」『MONTHLYかもつ』10月号 2022 Vol.72（令4.10）13頁。令和4年11月の参議院国土交通委員会の質疑においても、国がローカル線の維持費用を負担すべきであり、その財源については防衛関係予算からの捻出も考えられるとの指摘がなされている（第210回国会参議院国土交通委員会会議録第3号（令4.11.8））。

⁴⁵ 昭和62年の国鉄改革以来、ＪＲ貨物の貨物鉄道輸送が事業として成立するため、同社がＪＲ旅客会社に対し負担する線路使用料は、ＪＲ貨物が当該鉄道線路を使用することにより追加的に発生すると認められる経費によることとされている。

⁴⁶ 貨物調整金制度とは、ＪＲ貨物が並行在来線事業者に対し支払う線路使用料と、従来ＪＲ旅客会社が当該区間を運営していた際にＪＲ貨物がＪＲ旅客会社に支払っていた線路使用料（アボイダブルコストルールに基づく線路使用料）との差額を、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構がＪＲ貨物に交付するものである。アボイダブルコストルールと貨物調整金制度は密接に関連しており、アボイダブルコストルールの在り方の検討に当たっては、セットでの議論が期待される。

⁴⁷ 『読売新聞』（令4.10.15）

⁴⁸ 『週刊東洋経済』第7076号（令4.10.15）43頁