

## 信楽高原鐵道の存続と街づくりを通じた活性化策

運輸評論家 堀内 重人  
ほりうち しげと

### はじめに

滋賀県を通る第三セクター鐵道の信楽高原鐵道は、1991年5月にJR西日本から乗り入れて来た臨時列車と正面衝突という大事故が発生して以来、慢性的な赤字経営に悩んでいた。そこで2013年4月1日からは、インフラと車両は甲賀市が所有し、信楽高原鐵道は列車運行を担う第二種鐵道事業者という形で、上下分離経営が実現した。上下分離経営が実現したことで、黒字経営になることが予想されたが、2013年9月の台風による集中豪雨により、橋脚が流出するという事態に直面した。インフラを保有する甲賀市は、「廃止もありうる」という弱気な発言を行ったため、地元には動揺が広がった。

そんな中、通学に支障を来すようになった地元の高校生は、自分達で信楽高原鐵道を存続させるため、寄付を募る活動を開始した。この活動に刺激を受けた滋賀県の嘉田知事は、「復旧に向けて滋賀県も補助をすることを検討している」旨を表明した。

本稿を執筆している2014年1月の段階では、被害額は約7億5,000万円と当初の見込みよりも少なくなることが分かった。総務省からは、地方交付税という形で甲賀市への還元が決まり、これにより信楽高原鐵道は復旧に向けて大きく動き出した。

信楽高原鐵道は上下分離経営が実施されているため、復旧しても黒字経営は行えるが、沿線は街

の中心部から離れている上、片側が山であるなどのハンデを背負っている。

そこで本稿では、上下分離経営が採用されるまでの経緯から始まり、信楽高原鐵道の自助努力について述べ、駅を中核にした街づくりという観点から、信楽高原鐵道の活性化策を検討する形で、今後を展望したい。

### 1. 上下分離経営を採用するまでの経緯

#### (1) 信楽高原鐵道の概要

##### 1) 第三セクター鐵道へ移管されるまでの経緯

信楽高原鐵道の前身は国鉄信楽線であり、1933年5月8日に貴生川～信楽間の14.8kmが開業したことで、ほぼ現在の形になった(図1)。当初は、信楽から関西本線の加茂(かも)まで延伸する計画があった。もし加茂まで開業していたならば、大阪からの直通列車が運転されていただろう。行き止まり式の盲腸線になった結果、滋賀県の県庁所在地である大津方面へ出掛ける場合、貴生川へ大きく迂回を強いられることになり、1960年代になって道路整備が進んだ結果、人の流れと合致しない鐵道となっていた。

その結果、1980年の国鉄再建法の成立により、信楽線は特定地方交通線に選定された。このような路線は、鐵道としての使命を終え、バスへの転換が妥当であると国鉄は考えた。

だが地元はラッシュ時などに安定した輸送が行える上、信楽が観光地としても有名であったこと



図1 信楽高原鐵道路線図  
出典：ヤフー地図より作成

から、バス化による地域の衰退に危機感を持ったこともあり、鉄道の存続を望んだ。そこで大々的な「乗って残そう運動」が展開され、1982年には1日当たりの輸送密度が2,000人を超えたため、廃止は一時中断となった。

この時代に廃止対象になる路線は、現在と比較して全体的に輸送密度が高かった。国鉄が選んだ基準は、輸送密度が4,000人未満の路線で、かつ積雪などにより10日以上も運休になるなどの条件を満たさない路線である。現在では1日当たりの輸送密度が2,000人未満であっても、鉄道として存続している路線は多数ある。滋賀県内を通る近江鉄道の1日当たりの輸送密度は、国土交通省発行の2008年度の『鉄道統計年報』によれば、1,700程度となっている。国鉄が当時定めた基準に従えば、バス化が妥当な路線となってしまうが、近江鉄道の存廃問題が議論されたことはない。

1982年頃に1日当たりの輸送密度が2,000人程度の路線であれば、千葉県を通る国鉄木原線のように、第三セクターのいすみ鉄道として存続した事例も見られる。

そのような地元の熱意が実り、信楽線は1986年9月5日に第三セクター鉄道への転換が決まった。1987年4月1日に国鉄は分割民営化され、この時点ではJR西日本に継承された。そして同年の7月13日からは、第三セクターの信楽高原鐵道と

して運営されている。

信楽高原鐵道になると、車両は冷暖房完備で燃費に優れたレールバスタイプに置き換わった(写真1)。国鉄時代は冷房車が皆無であったため、サービスの向上が図られた。経営移管と同時に、利用者を増やすため紫香楽宮跡(しがらきぐうあと)、玉桂寺前(ぎょくけいじまえ)の2駅が開業した。また従来は上下9往

復しかなかった運転本数は、下り15本、上り16本に増発され、利便性が大きく向上した。この時に信楽高原鐵道の営業キロ数は、14.7kmと0.1km短くなっている。

## 2) 上下分離経営が実現するまで

信楽高原鐵道が運営開始後の1~3年目までは、ワンマン運転の実施や駅の無人化などの要員合理化、および運賃値上げなどを行い、黒字経営を維持していた。

そんな中、1991年5月14日に信楽高原鐵道にとって会社の存続を揺るがす大事件が発生した。信楽高原鐵道内の信号所で、JR西日本からの乗り入れ列車と正面衝突する大事故が発生した。事故の発端は、貴生川行きの普通列車が信楽を発車しようとした際、出発信号機が赤から青へ変わらなくなったことである<sup>1</sup>。



写真1

<sup>1</sup> 信楽高原鐵道では、列車が赤信号を無視して発車した場合、誤出発検知装置で事故を回避するシステムが導入されている。

信楽高原鐵道は、非常時の運転体制を採るため、監視を行う職員3名を添乗させ、11分遅れで普通列車を信楽駅から発車させた。列車が交換する小野谷信号場で、信楽方向の出発信号機を赤に変え、衝突を防ごうとしたが、小野谷信号場の信号は赤に変わらず、青のままであった。運が悪いことに、そこへJR西日本から乗り入れて来た臨時の快速列車が入線し、両者は正面衝突してしまった。

この事故で乗客・乗員を合わせて46名が死亡<sup>2</sup>、614名が重軽傷を負う大惨事となった。当時、沿線の信楽町では「世界陶芸祭セラミックワールドしがらき91」が開催されていた。当然のことながら信楽高原鐵道は、来場者の輸送に追われていた。

一方の衝突した臨時の快速列車は、定員の2.5倍の乗客で超満員の状態であった。これが人的被害を非常に大きくした要因の1つでもあり、両方も気動車であったことも、乗客を円滑に救助出来なくした。気動車は車体には燃料タンクを搭載しており、ガスで車体を切断しようとする、燃料に引火する危険があるため、この方法は採用出来なかった。

信楽高原鐵道とJR西日本は近畿運輸局の認可を得ず、それぞれ別個に信号の制御システムの改造を行っていた上、両社の意思疎通が欠如していたことが原因であったが、当時は近江鐵道の役員が信楽高原鐵道の社長も兼務する体制であったことも、批判の的となった。

この事故を起こしてからは、保安設備への投資や安全を維持するための要員増の影響から、運行コストが嵩むようになり、再び赤字経営に戻っている。

信楽高原鐵道の年収は、この数年はほぼ一貫して約1億円であるのに対し、運行経費は年度によって若干変動するが、1億4,700～5,000万円程度である。2003年度は、100円の収入を得るために150円の経費を要した。2006年度末の債務超過額は13億4,552万円となっている。2013年1月時点の予想では、赤字額は約4,700万円であり、経

営的には極めて厳しいのが現実であった。

## (2) 上下分離経営の実施

### 1) 上下分離経営が実施された理由

2013年4月1日から上下分離経営が実施されるようになった。一般的に上下分離経営を実施すると、インフラは公的部門が所有し、列車運行は民間が担うことになる。そうすることでインフラの固定資産税の支払いだけでなく、維持管理費の支払いからも解放されることになり、鉄道事業者の経営状態は改善する。この時点の信楽高原鐵道の主な株主は、甲賀市が55.1%であり、滋賀県が34.5%、近江鐵道が5.3%、滋賀銀行が10%を保有している。

上下分離経営を実施するに際し、甲賀市が第三種鉄道事業者としてインフラを保有し、信楽高原鐵道が第二種鉄道事業者となる。そこで甲賀市は第三種鉄道事業者になるための許可を申請し、信楽高原鐵道は運賃の認可を得る申請を行った。

インフラを所有する甲賀市には、メンテナンスするノウハウが無い。そこでメンテナンスは信楽高原鐵道が受託して行っている。そのため甲賀市がメンテナンスに要した費用に関しては、国や滋賀県が甲賀市に対して補助をする。

信楽高原鐵道の上下分離経営はユニークであり、バラストや枕木、レールは勿論であるが、車両も甲賀市が所有する。そのため信楽高原鐵道は、列車運行に必要な人員だけを所有するだけであるため、インフラのみならず車両の減価償却費も計上する必要もない。

筆者が信楽高原鐵道（総務部）を取材した際、「上下分離経営を行うと黒字になる」という回答をもらった。また信楽高原鐵道の上下分離経営の実施は、1991年5月のJR西日本の乗り入れ列車との正面衝突事故も関連があるという。事故の保障費は約40億円であり、2011年4月の大阪地裁の判決では、過失割合はJR西日本が3、信楽高原鐵道が7であった<sup>3</sup>。2012年2月6日には、滋賀県や甲賀市から借り入れた約20億円の債権放棄

<sup>2</sup> JR側の乗客が30名、信楽高原鐵道側の乗客が12名、運転士と添乗の職員の4名が死亡した。

<sup>3</sup> 滋賀県や甲賀市に対する請求は退けている。

を求めるため、大津地方裁判所に対して特別調停を訴えている。

信楽高原鐵道が言うには、裁判所からの信頼を得るといことも、信楽高原鐵道が上下分離経営を採用した理由でもあるという。

## 2) 枕木オーナー制の継続

鉄道事業者にとれば、インフラ（主に線路・橋梁・トンネル）の維持管理は費用面で経営の負担となる。幸い信楽高原鐵道にはトンネルが皆無であるため、この方面の経費は掛からない。そのような理由から信楽高原鐵道では、上下分離経営が実施される以前から、“枕木オーナー制”が採用されていた。

信楽高原鐵道は、枕木の交換はコスト的に負担が大きいと考えている。そこで“枕木オーナー制”を採用して、交換費用を工面するようにしたという。1本当たり5,000円であり、2012年度は450口の申し込みがあったため、5,000円×450口で2,250,000円の収入があった。上下分離経営の実施後も、インフラのメンテナンス費用は甲賀市が負担するため、“枕木オーナー制”は継続している。5,000円を出資すれば枕木のオーナーに成れ、駅構内などの目立つ場所の枕木にプレートを付け、利用者からも見えるように配慮がなされている。

“つり革オーナー制”は、所要している車両数が少ないこともあり、計画していない。

千葉県のみすみ鉄道や福岡県の平成筑豊鉄道、熊本県のくまがわ鉄道は、駅名などの命名権を販売するネーミングライツを実施しているが、信楽高原鐵道の沿線は片側は山に面しており民家が殆どない。そのため車体などに企業広告などを入れようとしても、見てもらにくい。駅も、市街地などから離れた場所にあるため、宣伝効果が低く、実施しづらい環境にあることもあり、検討していないという。

確かに信楽へ向かう際、進行方向左側に座ると山ばかりが見えて、集落はあまりない。仮に実施したとしても、片側だけの宣伝効果しかないだろう。それならば少しでも観光客を増やすため、4両ある車両の内の2両にラッピングを施している。

地域性を出すためにデザインのコンセプトは、“信楽焼き”“甲賀忍者”“水口宿（みなくちじゅく）”である。“信楽焼き”は、タヌキの焼き物がデザインされており、水口は東海道の宿場町であったことから、宿屋の屋根を車体にデザインしている。これならば信楽高原鐵道内では、山側となる側面であっても、JR草津線や近江鉄道との結節点である貴生川では、こちらの鉄道の利用者に見てもらえる（写真2）。

信楽高原鐵道では、著名なデザイナーに依頼するのではなく、大津市にある成安造形大学の学生にデザインを依頼しており、地域と一体となって盛り上げようとする姿勢を高く評価したい。



写真2

## 2. 信楽高原鐵道の経営努力

### (1) 観光鐵道化の模索

#### 1) 観光資源の発掘

上下分離経営を実施して黒字になったとしても、それだけでは利用者は増えない。そこで信楽高原鐵道を訪問した際、「どのような利用者を増やすための施策を考えておられるのか」という旨の質問を行った。

回答は、「少子高齢化の影響もあり、通勤・通学需要は減少する傾向にあるため、外部から利用者呼び込み、『観光鐵道化』を模索している」だった。さらに「幸い、弊社の沿線には名所・旧跡が多い上、信楽は信楽焼きという伝統工芸があるため、これらの観光資源を活かした弊社の活性化を模索している」と回答を得た。

筆者は新名神が開通したため、京阪神や名古屋から自家用車で信楽まで来る人が増えたのではないかと危惧していたが、高校生の通学や通勤がメインのため、新名神高速道路の影響は殆ど受けていないという。2011年度は、49万1,000人の利用があった。それよりも信楽高原鐵道と並行する形で、新名神高速道路の信楽ICへのアクセスとなる信楽道路の建設が進んでいる。この道路が完成すると、利用者の減少が心配されるため、こちらの方を恐れておられた。

## 2) レンタサイクル事業

信楽駅などがある位置は、市街地などから離れたところにある。陶芸の窯元などを訪問するにも不便なため、信楽高原鐵道はレンタサイクルを実施していることも知っていた(写真3)。そうなることこの利用状況が気になる。

レンタサイクルに関しては、信楽高原鐵道は「信楽町は案外、起伏が激しいため、自転車は使いにくいかもしれない」と考えているが、「冬場は少ないが、春や秋は案外多い」という。そして「2010年度は、普通の自転車が562台、電動自転車が45台の計607台が貸し出された。普通の自転車が1日当たり500円であるのに対し、電動自転車は1,000円である。普通の自転車の貸し出し料金が500円もするため、利用者には割高に映るのだろう」とのことであった。信楽という土地柄、春か秋の行楽シーズンに集中するのも無理はない。

だが普通の自転車が500円、電動自転車が1,000円は高過ぎると思う。岐阜県の養老鐵道の場合、普通の自転車は100円であり、電動自転車は500円である。大阪・京都でレンタサイクル事業を展



写真3

開している阪急電鉄であっても、普通の自転車は300円である。

自転車の車内持ち込みに関して信楽高原鐵道は、「手荷物としてならば認めている。貴生川駅には段差などもあるため、輪行バッグに入れるか、折り畳み式でなければ利用出来ない」という。このような形であれば、自転車は手荷物として扱われる。

筆者自身、復路は信楽16:04の貴生川行きに乗車したが、高校生の下校時間と一致するため、増結して2両編成になった車内も立客が出ており、信楽高校の通学の足として機能していると感じた。この列車は16:27に貴生川に到着後、16:35の信楽行として折り返す。

だが草津からのJRの電車が16:23に到着しているため、2両編成の気動車は直ぐに満席となって信楽に向けて発車した。それゆえ自転車のままで車内に持ち込むことは、車内の混雑を激化することになるため、手荷物のような状態にせざるを得ないと感じた。さらに夜間は、安全上の理由から駅構内の照明を増設しなければならず、自転車の車内持ち込みは難しいように感じた。

## 3) その他

筆者は、信楽高原鐵道が観光鐵道として脱皮を図ろうとしていることは知っていたが、貴生川～紫香樂宮跡間は9.6kmと、この区間だけ極端に駅間距離が長いことが気になった。この区間は山間部であるため、集落が殆どないことは認識していたが、貴生川周辺沿線には集落が広がっている上、広徳寺や飯道(はんどう)神社などもある。そのため新駅を設ければ、もう少し利用が増えるのでは、と考えた。

信楽高原鐵道からは、「貴生川～紫香樂宮跡間には、民家などがいないため、駅は設けていない。広徳寺や飯道神社の参詣客が利用してもらえるのであれば、検討しても良いだろう」と前向きなコメントをもらった。

## (2) 関連事業計画

### 1) プライベートブランド商品の開発

地方民鉄や第三セクター鐵道は経営的に苦しい

ため、関連事業やプライベートブランドの商品開発に熱心は事業者も多い。千葉県を通るいすみ鉄道は、キハ 28、キハ 52 がデザインされたグッズや“い鐵揚げ”などのプライベートブランドの食品を多数導入している。そのため筆者も、信楽高原鉄道も増収を図るため、プライベートブランドの商品開発について質問している。信楽高原鉄道も、プライベートブランド商品に関しては、各種サンプルなどは頂いているという。1 つのプライベートブランドの商品を作成するには、100 万円程度も要する。最低でも3種類ぐらいは販売しないと、少々体裁が悪い。

かつて“信楽の駅せんべい”や信楽高原鉄道の車両やタヌキをデザインしたTシャツを作成し、販売したこともあったが、売り上げはイマイチだったらしい。「食品は賞味期限などの問題もあり、実施は難しい」とあまり自信がない様子だった。それでも今後は、「プライベートブランド商品も検討したい」と、信楽高原鉄道は考えている。

この場合、PP クリアファイルに自社のためきがデザインされた車両などを印刷して、窓口などで販売する方法が考えられる。これならば製作費は数万円で済む上、鉄道ファンに限らず一般の人々にも購入してもらえらるだろう。

## 2) 企画乗車券

信楽高原鉄道は、“合格切符”や来年の干支にちなんだ企画乗車券は積極的に販売しており、企画乗車券が陶器製である点に特徴がある。これは信楽焼きの産地であるため、地域の特徴を出している。“合格切符”は2往復の切符であるため、これを1枚販売すると、利用者が4名増えると考えている。この切符は、すべり止めの砂も付けて販売している。干支に因んだ切符は、1枚1,360円で販売している。価格設定の根拠は、親子で信楽～貴生川を1往復した運賃である。毎年1,000枚を目安に発行するが、干支には人気があるため、発行枚数には若干、変化を付けている。2013年の干支は蛇であるため、本来ならばあまり人気がないところであるが、NHKの夕方にニュースで取り上げてもらったため、お陰様で完売したという。

2012年は、信楽高原鉄道開業25周年であったため、これを記念して企画乗車券を販売している。信楽高原鉄道は、信楽焼きの産地でもあるから、記念乗車券も陶器（信楽焼き）で製造するなど、地域の独自性を出している（写4）。

筆者は、干支に因んだ企画切符は、親子で利用することを前提にしている点が素晴らしいと思っている。そうすることで子供が鉄道に関心を持ち、鉄道を利用したいと思うようになるからである。



写真4

## 3. 信楽高原鉄道の今後の展望

### (1) 鉄道復旧に向けて

#### 1) 集中豪雨による運休

2013年4月1日より上下分離経営が実施され、経営面で安定すると思われた信楽高原鉄道であるが、同年9月16日の台風18号による集中豪雨により被害を受け、雲行きが怪しくなっていた。信楽高原鉄道の被害であるが、杣川橋梁のコンクリート製の橋脚1基と、長さ16mの橋げた2本が流失した。そのため、2014年1月末の時点でも運休となっている。

信楽高原鉄道のインフラは甲賀市が所有しているため、甲賀市は第三種鉄道事業者となる。だが地方自治体も財政事情が厳しいため、甲賀市の中嶋武嗣市長はマスコミの取材に対し、「最悪の場合、廃止という事態もありうる」と弱気な発言をしたため、沿線住民に衝撃が走った。なぜならば宮崎県を走っていた高千穂鉄道は、2005年8月の集中豪雨により橋脚や路盤流失の損害を受け、そのまま廃止となった事例があるためである。

自然災害からの復旧に関しては、特に経営基盤の脆弱な第三セクター鉄道や地方民鉄などに対しては、国の鉄道軌道整備法に基づく災害復旧事業費補助金制度が用意されている。

だが国からの補助制度が用意されているとは言っても、補助率は国が1/4で地方自治体が1/4である。そのため残りの半分は、インフラを保有する鉄道事業者が負担しなければならない。高千穂鉄道が残りの半分を負担するということは、経営基盤が脆弱な第三セクター鉄道には無理な話であり、自然災害は高千穂鉄道にとって致命傷となった。

一方の信楽高原鐵道の場合、インフラは甲賀市が所有している。鉄道軌道整備法に基づく国からの支援が、第三種鉄道事業者に適用された前例が無かったことも、復旧の見通しが立つことを遅らせた要因の1つである。

## 2) 政府が補助金の投入を決めた背景

前例のない事に対し、行政は消極的になるものである。鉄道軌道整備法による補助だけでは充分でなかったこともあり、2013年4月1日からは、地域鉄道を維持するための設備更新費を鉄道事業者へ補助する地方自治体に対しては、総務省は地方交付税で支援する制度がスタートした。さらに国土交通省は、鉄道事業者が鉄道事業再構築事業を実施する場合、財政基盤が脆弱な地方自治体と共同で補助する際の補助率を、従来の1/3から1/2へ引き上げるなどの進歩が見られた。

後者の方の補助制度を適用すると、国からの補助率は1/2になるのだが、こちらは安全性の向上に資する設備投資が対象である。橋脚の修理となると復旧であるため、鉄道軌道整備法の適用を認めた。第三種鉄道事業者に対して、復旧費に対する補助金を支給したことがなかっただけに、従来よりも1歩前進したと言える。

そうなった背景として、信楽高原鐵道が不通になったことで高校生の通学に著しい支障を来すようになり、高校生達は自分達の通学手段を守るため、復旧に向けて自発的に寄付を募る活動を行ったことは、無視出来ないと考える。特に県立信楽

高校の生徒の約7割は、通学に信楽高原鐵道を使用しており、これが廃止されると同校の志願者数が激減するという高校側の危機感もあった。

2013年12月1日には、衆議院の国土交通委員会では日本維新の会の岩永裕貴議員（滋賀4区）が、「鉄道を公共財産と捉え、道路と同様に国の補助率を2/3に上げるべきである」と指摘している。この考えは甲賀市の市長も模索していた。

甲賀市の市長は、信楽高原鐵道が第三種鉄道事業者であるため、「前例がない」という理由で鉄道軌道整備法の適用が困難と考えた。そこで公共財である道路が被災した際の復旧規定の適応を考えたのである。この制度を活用すれば、国から2/3の補助がもらえる。つまり国の交通政策は、鉄道などの公共交通よりも道路優先なのである。

「鉄道を公共財として捉える考え方」は、民主党の衆議院議員で、かつ国土交通副大臣も務めた三日月大造議員（滋賀3区）も示しており、衆議院の災害対策特別委員会で質問している。

結果的には鉄道軌道整備法が適用され、甲賀市は復旧費の3/4を負担しなければならないが、総務省の地方交付税として支給する制度を活用するため、復旧に要した費用の95%は、地方交付税という形で甲賀市に戻ってくる。また復旧に向けた調査を委託されたコンサルタント会社の中間報告では、橋を完全に架け替えなくても、原形復旧で安全が確保できることが分かったという。これも信楽高原鐵道の復旧へ向けて動き出した大きな要因と言えるだろう。

仮に復旧に10億円要した<sup>4</sup>として、甲賀市は7億5,000万円を最初は負担するが、7億1,250万円は国から地方交付税という形で支給されるため、実質的な負担は3,750万円である。

2011年3月11日の東日本大震災で壊滅的な被害を受けた第三セクター鉄道である三陸鉄道に関しては、当時の民主党政府は国からの補助率を3/4に引き上げたが、これは東日本大震災という激甚の大災害であったための特例である。そのた

<sup>4</sup> 復旧費は、約7億円になる見込みである。

め災害からの復旧に対する補助制度は決して充実しているとは言えなかったが、2013年4月から地方交付税による支給が開始された。台風などの自然災害が大型化する傾向にあることや、2005年の集中豪雨による被害から当時の第三セクターの高千穂鉄道が、経営存続を断念せざるを得なくなったことを鑑み、国の鉄道軌道整備法による補助率に、地方交付税としての補助が加わったことは、大きな前進と考える。

### 3) 上下分離経営は万能と言えるのか

今回の自然災害による被害が原因で信楽高原鉄道が不通になった件に関し、筆者は上下分離経営に一種の脆さを感じた。上下分離経営は、インフラの保有と列車運行という形で垂直に事業者を分ける。主に欧州などで普及しており、列車運行を担う事業者は、日本風に言えば第二種鉄道事業者となることから、インフラのメンテナンス費用だけでなく、固定資産税の支払いも免除されるため、経営状態は好転する。インフラの保有と維持管理に関しては、非競争部門であることから公的部門が担うことが多い。

だが地方自治体などの公的部門には、インフラをメンテナンスするノウハウがない。そこでインフラのメンテナンスは、列車運行を行う事業者が「委託」という形で担っており、実質的には上下一体であるかのように機能している。

このような上下分離経営は、「公有民営」の上下分離経営であり、従来は鉄道事業法では認められていなかった。ところが2008年10月の地域公共交通活性化再生法の改正により、「公有民営」の上下分離経営が可能となった。

日本で「公有民営」の上下分離経営が実施された事例として、鳥取県を走る第三セクターの若桜鉄道が挙げられる。若桜鉄道も慢性的な赤字で苦しんでいたが、2009年4月1日より「公有民営」の上下分離経営を行ったことで黒字を計上するようになった。

「公有民営」の上下分離経営に対し香川正俊氏は、「地域鉄道事業の新たな形態を模索する道筋が開かれたことは、国の支援拡充と共に第三セクタ

一鉄道会社と中小民鉄の維持及び経営改善に繋がるものとして期待される」と前向きに評価されている<sup>5</sup>。

筆者は、「公有民営」の上下分離経営は、香川氏と同様に前向きに評価したいが、万能であるとは決して思っていなかった。上下分離経営を行えば、確かに決算上は黒字経営となるが、それだけでは利用者は増えない。筆者は、上下分離経営を行った際、利用者を増やす有効な施策を打たないと、やがてはじり貧になると考えている。若桜鉄道の場合、SLを活用した観光客の誘致などを考えており、信楽高原鉄道もレンタサイクルや企画乗車券を通した観光鉄道への脱皮を模索していた。

だが2013年9月16日の台風18号による集中豪雨による被害は、上下分離経営の脆さを露呈させてしまった。インフラは甲賀市が所有しているため、国の鉄道軌道整備法による補助がもらえない可能性が高く、もらえたとしても国からの補助率が1/4であるため、残りの3/4は甲賀市が負担しなければならなくなる可能性が高かった。

幸いなことに国からの補助率は据え置かれたが、地方交付税により復旧に要した費用の95%を甲賀市に補助するようになったため、信楽高原鉄道は存続に向けて動き出した。

今後は経営状態が厳しいことを理由に、「公有民営」の上下分離経営を模索する鉄道事業者の増加が予想される。それゆえ信楽高原鉄道の事例は、良い事例として継承されることを願っている。

## (2) 駅を中心とした街づくり

### 1) 旧信楽町の現状

かつて滋賀県南東の甲賀地方に存在した信楽町は、2004年10月1日に水口町、土山町、甲賀町、甲南町を合わせた5町と合併して、甲賀市となっている。信楽高原鉄道は、起点の貴生川以外は旧信楽町に属している。旧信楽町の面積は163.5km<sup>2</sup>、2004年9月1日の時点で人口が13,885人であっ

<sup>5</sup> 香川正俊「第三セクター鉄道の現状と国の新たな補助制度」香川正俊・澤喜司郎・安部誠治・日比野正巳『都市・過疎地域の活性化と交通再生』成山堂書店のP84を参照されたい。

た。旧信楽町内には、高校は県立信楽高校のみであり、中学校も信楽中学校（現：甲賀市立）しかなく、小学校は5校ある。

旧信楽町内の交通機関であるが、鉄道は信楽高原鉄道だけであり、道路は国道307号線と国道422号線が通っており、国道には本数は少ないが路線バスも運行している。

筆者が信楽高原鉄道を利用して思うことは、通っている場所が悪いということである。市街地から離れた場所を走っており、駅前に公共施設が殆ど無い。強いて言えば信楽駅から徒歩で5分の所に、信楽伝統産業会館があるぐらいである。

市街地は国道307号線の沿線に点在しており、公共施設も国道307号線沿いにある。また信楽高原鉄道の片側は山しかなく、集落がないため経営環境は厳しくなる。資料館、信楽焼きが体験出来る施設なども、鉄道沿線から離れた場所にある。こちらに対しては、信楽高原鉄道もレンタサイクルを実施するなどを行い、少しでも利用者を増やす努力を行っている。

## 2) コンパクトシティー化の必要性

昨今、クルマ社会の影響や大店法の廃止などもあり、都市が郊外へ無秩序に広がるスプロール化が問題となっている。この現象は、地方都市などで顕著である。その結果、中心市街地の空洞化、治安の悪化、大型商業施設周辺の道路交通渋滞、買い物難民、上下水道だけでなく生活道路の新たな整備、ゴミの回収費用の増大、そして雪国では除雪費の増大などの行政コストの増加が挙げられる。

これらか人口減少社会を迎えるに当たり、この状態を放置することは困難になっている。そこで郊外に低密度で広がる街の構造を、駅を中心とした中心部に高密度で人口を集積する“コンパクトシティー構想”が起こっており、富山市や青森市では有効な施策が実施されている。富山市は、2002年に就任した森雅志市長の強力なリーダーシップの下で、富山ライトレールを導入したり、富山地方鉄道の市内線の環状化を実施するだけでなく、これらの鉄道沿線に高齢者用の住宅を整備したり、

都心部に住宅を新築する場合に補助金を支給するなど、都心部では自家用車が無くても暮らせる街づくりを進めている。

森市長が公共交通重心の“コンパクトシティー構想”を進める背景として、富山市が自動車に依存した街であったことが影響している。富山市は人口40万人の中核市であり、かつ県庁所在地であるにも関わらず、1世帯当たりの自家用車の保有台数は1.72台であり、日本で第2位であった。富山県のHPでは、1999年に富山高岡広域都市圏第3回PT調査を実施しているが、全目的の72.2%が自家用車を利用し、通勤に関しては83.8%が自家用車という状態にあった<sup>6</sup>。この数値は、県庁所在地では日本で最も人口密度が低かった。

自家用車に依存した街づくりでは、少子高齢化で人口が減少する社会では、今後は立ち行かなくなる。持続可能な都市へ脱皮させるには、公共交通重視の街づくりへ変更する必要がある。それゆえ地域に密着した安全で便利で快適で、かつ人と環境にやさしい公共交通でなければならない。そこで図2で示すように、公共交通を「串」に見立て、それを中核に街を造る「串とお団子」型の都市計画を実施するようになった。

青森市も、LRTなどの整備は行っていないが、都心部に高齢者用の住宅を整備し、交通規制を実施して自動車を使いにくくし、歩行者を優遇する施策を実施している。

富山市や青森市は、降雪があるために冬場の除雪費の負担が市の財政を圧迫するという事情もあるが、結果的には公共交通の再認識と活性化させることに繋がっている。

信楽高原鉄道を活性化させる場合、「公有民営」の上下分離経営と言う形で甲賀市は補助を行っているが、今後は駅周辺に公共施設を整備する“コンパクトシティー構想”も合わせて実施するべきである。このような試みは、信楽高原鉄道を活性化させるだけでなく、自家用車が運転出来ないため、買い物にも行けない高齢者を減らすことにな

<sup>6</sup> 出典は、H22年3月13日に「松江市の交通とまちづくりを考えるシンポジウム」の基調講演の配布資料より

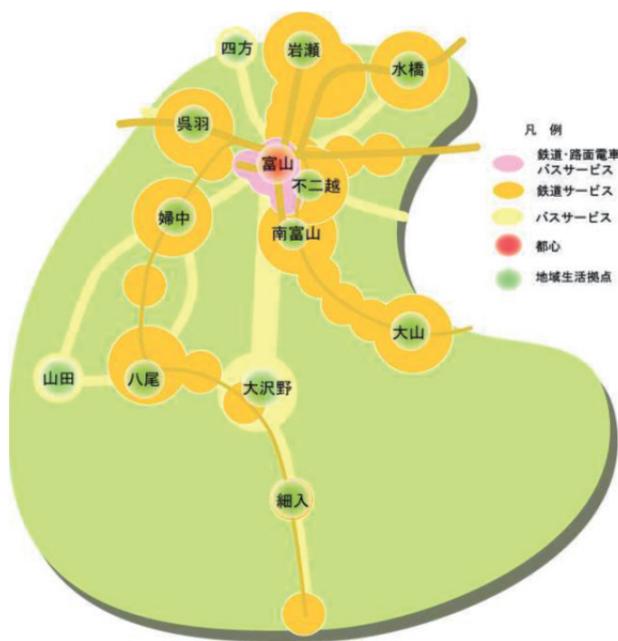


図2 富山市が目指す都市のかたち～公共交通を軸としたコンパクトな街づくり～

出典：

[http://www.env.go.jp/earth/ondanka/sakutei\\_manual/kaitei\\_comm-kuiki/com03/ref01\\_1.pdf](http://www.env.go.jp/earth/ondanka/sakutei_manual/kaitei_comm-kuiki/com03/ref01_1.pdf)より引用

る上、新たな上下水道や生活道路の整備も実施しなくても良くなる利点がある。

信楽駅の周辺に病院や公民館などが存在すれば、通院の需要が見込めるだけに残念である。今後の甲賀市の街づくり政策に期待したい。

## おわりに

信楽高原鐵道は、「公有民営」の上下分離経営を実施することで黒字経営は実現するが、その後の利用者増が課題である。「観光鐵道化」は、その1つの解として有効である。

厳しい経営環境にはあるが、信楽焼きの本場であることから、企画切符も信楽焼きで作ったり、車体デザインも「信楽焼き」「甲賀忍者」「水口宿」など、地域の特色を活かした経営を模索するなど、信楽高原鐵道は地道な経営を行っている。また陶器関係者、甲賀市、甲賀市商工会、甲賀市観光協会が「信楽高原鐵道利用者促進協議会」を設立さ

せて、信楽高原鐵道を支援しており、信楽高原鐵道もこのことを大変感謝している。

だが2013年9月に発生した台風による集中豪雨により、橋脚が流失してしまい、それが原因で信楽高原鐵道の存廃問題が浮上した際、「公有民営」の上下分離経営の脆さを痛感してしまった。第三種鐵道事業者に対して鐵道軌道整備法に基づく補助を導入したことがないため、廃止の危機に直面してしまった。インフラを保有する甲賀市は、当初は鐵道も公共財と見なし、道路が復旧する際の国から支給される2/3の補助をもらって復旧を検討したのである。信楽高校の生徒による復旧に向けた募金活動や、滋賀県選出の国会議員の働き掛けもあり、結果として鐵道軌道整備法による1/4の補助が支給されるようになった。また甲賀市が復旧費を得るために起債を行うが、これに対しては総務省からの地方交付税により、甲賀市が負担した金額の95%を補助することになった。これにより信楽高原鐵道は、復旧することになった。

その一方で、2013年11月27日に交通政策基本法が成立しているが、地域公共交通の維持・活性化よりも国際競争力の強化に重点が置かれており、大規模災害への対策では、耐震強度の向上や代替路の確保に重点が置かれている。つまり「移動権の保障」を目標とした内容から、成長戦略、国土強靱化政策に沿った内容へと変化してしまったことが残念でならない。

今後は、信楽高原鐵道が通っている場所は、公共施設や観光施設などから離れているため、駅を中核とした街づくりを進める必要がある。そうしなければ利用者は、増えないと考えている。それには甲賀市も、「公有民営」による上下分離経営という形でサポートする以外に、駅を中心とした都市計画を策定して、信楽高原鐵道を支える必要がある。

将来的には、近江鐵道やJR片町線も含め、びわこ京阪奈新線構想もあるため、信楽高原鐵道はこれに組み込まれる可能性もある。びわこ京阪奈新線構想は、リニア新幹線の駅が何処に建設されるかに関わってくるが、この新線を完成させるため

にも信楽高原鐵道は必要である。将来的には、行き止まり式のローカル鐵道から、リニア新幹線の駅や大阪を結ぶ高規格鐵道へ脱皮する可能性を秘めた信楽高原鐵道を、温かく見守って行きたい。

#### 参考文献

斎藤峻彦『交通市場政策の構造』中央經濟社、1991年10月

土居靖範『交通政策の未来戦略』文理閣、2007年1月  
土居靖範『生活交通再生 - 住み続けるための“元気な足”を確保する -』自治体研究社、2008年11月

国土交通省『鐵道統計年報』2008年度版

香川正俊「第三セクター鐵道の現状と国の新たな補助制度」香川正俊・澤喜司郎・安部誠治・日比野正巳『都市・過疎地域の活性化と交通再生』成山堂書店、2010年10月

堀内重人『地域で守ろう！鐵道・バス』学芸出版社、2012年1月

香川正俊「現段階における『交通基本法案（仮称）』の限界と裁判規範性」『交通権学会 2013年度第28回研究大会予稿集』2013年7月

堀内重人『チャレンジする地方鐵道』交通新聞社、2013年10月

毎日新聞「信楽高原鐵道の今後は？」2013年11月6日朝刊

堀内重人「二部料金制の採用により『公共の交通』へ」『交通権』N030、2013年11月30日

#### インターネット

甲賀市HP <http://www.city.koka.lg.jp/>

館谷明彦（富山市環境部）地球温暖化対策地方公共団体実行計画（区域施策編）の策定について

[http://www.env.go.jp/earth/ondanka/sakutei\\_manual/kaitei\\_comm-kuiki/com03/ref01\\_1.pdf](http://www.env.go.jp/earth/ondanka/sakutei_manual/kaitei_comm-kuiki/com03/ref01_1.pdf)

信楽鐵道の復旧費、国補助対象に 鐵路維持へ「前進」  
<http://www.kyoto-np.co.jp/politics/article/20131203000081>

信楽鐵道復旧費、国が支援意向 補助率上げは否定  
<http://www.kyoto-np.co.jp/politics/article/20131102000020>

信楽高原鐵道の復旧費は約7億円

<http://www3.nhk.or.jp/lnews/otsu/2064076641.html>