

群馬県地域鉄道のあり方検討会 提言



群馬県地域鉄道のあり方検討会
2023年3月24日

目次

はじめに	2
1. 社会情勢の変化	2
2. 県内中小私鉄に対する支援の現状と課題.....	2
① 上毛電気鉄道・上信電鉄について	2
② わたらせ渓谷鐵道について	3
当検討会の目的.....	3
県内中小私鉄の特徴と鉄道としての位置付け	3
1. 上毛電気鉄道.....	3
2. 上信電鉄.....	4
3. わたらせ渓谷鐵道	4
目指すべき将来像.....	5
具体的な方向性.....	6
1. 現状の課題.....	6
2. 共創による地域交通の連携.....	6
3. 最新技術の活用	6
4. 持続可能な運営体制の構築.....	7
① 公的支援のあり方	7
② 経営体制のあり方	7
③ 支援体制のあり方	9
まとめ	10

はじめに

1. 社会情勢の変化

- 人口減少と市街地の拡散により、生活に必要な様々な都市機能が低下し、自家用車がなくては生活できない都市構造へ変化したこと、また、モータリゼーションにより、「公共交通利用者の減少」、「経営環境の悪化」、「路線の減便や撤退（利便性低下）」といった「マイナスのスパイラル」に陥り、新型コロナウイルスの影響も相まって、更なる利用者の減少を招くなど、公共交通を取り巻く環境は、かつてないほど深刻な状況となっている。
- そのような状況の中、国は「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」等において、危機的状況にあるローカル鉄道について人口減少時代にふさわしい地域公共交通に再構築していくという観点から提言をまとめた。
- 国は、R5年度、ローカル鉄道の再編を後押しするため、社会資本整備総合交付金の基幹事業として「地域公共交通再構築事業」を創設し、必要なインフラ整備に取り組む自治体への財政支援を予定しており、駅の整備のほか、自治体が鉄道施設を保有し事業者が運行する「上下分離方式」の導入などへの適用を想定しており、地域の関係者の連携・協働（共創）を通じ、利便性・持続可能性・生産性の高い地域公共交通ネットワークへの「リ・デザイン」（再構築）を進めるための「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案」が、R5年2月10日に閣議決定された。

2. 県内中小私鉄に対する支援の現状と課題

- 県内には、上毛電気鉄道（H10～）、上信電鉄（H11～）、わたらせ渓谷鐵道（H17～）の中小私鉄3社が、行政の支援を受けながら運行している。

① 上毛電気鉄道・上信電鉄について

- 上毛電気鉄道及び上信電鉄については、線路・電路・車両を社会資本とみなし、それらに係る施設整備費や維持経費等を沿線市町村とともに負担する、いわゆる「群馬型上下分離方式（＝みなし上下分離）【上電 H10～、上信 H11～】」を導入している。
- この方式により、運行主体（上）と線路等施設の保有主体（下）を分離しないまま支援することで、経営の安定化を図り、安全で安定的な運行を維持してきた。

- しかし、鉄道事業経常損失額を上限とした支援制度であることから、収益改善分は、補助金が減らされインセンティブに繋がらず、増収・増客面では効果が得られにくい。また、赤字体質のため、融資を受けて投資ができないなど、様々な課題がある。

② わたらせ渓谷鐵道について

- わたらせ渓谷鐵道については、第三セクター方式で運営しており、主に県（群馬県・栃木県）は、安全対策に関する施設整備に対して負担し、沿線3市（桐生市・みどり市・日光市）は鉄道事業経常損失額に対して負担する支援スキームとなっている。
- わたらせ渓谷鐵道は、トロッコ列車を運行するなど観光路線という特徴を持ち、旅客運輸収入の8割超を観光目的などの定期外利用者による収入で占めるため、新型コロナウイルス感染症の影響がより深刻な状況となっている。
- 特に鉄道事業経常損失額を支援している沿線3市の負担が増加し、基金（みどり市鉄道経営対策事業基金）の取り崩しにより対応しているが、このままの状況が続くと基金も枯渇する可能性がある。

当検討会の目的

- 鉄道を取り巻く環境が厳しさを増す中、中小私鉄3社(上電・上信・わ鐵)が運行する地域鉄道について、利用者の視点に立ったあり方を検討し、沿線地域交通全体の最適化及び長期的な交通サービスの安定化を実現する方策を検討すること。

県内中小私鉄の特徴と鉄道としての位置付け

1. 上毛電気鐵道

- 前橋市の中央前橋駅から、途中、みどり市を經由し、桐生市の西桐生駅に至る全長25.4kmの路線で、前橋、桐生の市街地のほか、赤城山南麓の田園が広がった郊外部を運行。
- 23駅を有するなど、駅間の距離も短く、沿線に住む人々の生活に密着した路線となっており、定期利用の割合も高い。（R3年度：通学56%、通勤20%）
- 赤城駅で東武桐生線と接続しており、前橋市から太田市などの東毛地域、更には埼玉、東京方面への移動を支えている。

- 通勤・通学利用者が中心で、輸送密度 1,550 人／日、ピーク時輸送人員 466 人／h (R3) となっており、バス転換の目安とされるピーク時の輸送人員 500 人／h に近い数字となっている。

2. 上信電鉄

- 高崎市から途中、富岡市を經由し、下仁田町に至る全長 33.7 km の路線で、沿線には世界遺産の富岡製糸場や世界の記憶の上野三碑（山上碑・多胡碑・金井沢碑）等の観光資源があり、県内外からの観光の玄関口としての役割も担っている。
- 21 駅を有するなど、駅間の距離も比較的短く、沿線に住む人々の生活に密着した路線となっており、定期利用の割合も高い。（R3 年度：通学 50%、通勤 25%）
- 高崎駅で J R 線に接続しており、富岡市や下仁田町など県西部地域から高崎市や東京方面への移動を支えている。
- 通勤・通学利用者が中心で、輸送密度 1,902 人／日、ピーク時輸送人員 618 人／h (R3) となっており、バス転換の目安とされるピーク時の輸送人員 500 人／h を上回っている。

3. わたらせ渓谷鐵道

- 桐生市からみどり市を經由し、渡良瀬川沿いを運行して、県境を越えて世界遺産を有する栃木県日光市に至る全長 44.1 km の路線で、沿線には観光・文化的資源を有し、県内外からの観光利用が多い。また、トロッキ列車の運行も行っており、それを目当てに訪れる観光客も多い。
- 沿線住民の通学・通勤をはじめとした日常生活の足としても、また、産業、経済、文化の振興の面からも欠くことのできない路線。（R3 年度：通学 43%、通勤 8%）
- 桐生駅で J R 両毛線に接続し、また、相老駅で東武桐生線に接続しており、前橋市など県中部地域から、県東部地域を経て日光方面への移動を支えている。
- 輸送密度 238 人／日、ピーク時輸送人員 323 人／h (R3) となっており、バス転換の目安とされるピーク時の輸送人員 500 人／h を下回っている。
- 地域にとって、利用者にとって最適な地域公共交通のあり方について議論するため、鉄道があることによる経済効果などを分析する必要がある。

目指すべき将来像

- 鉄道は、長距離・大量・高速移動といった基幹的な広域の移動を支える「幹」となる交通軸であり、多くの利用があれば環境への負荷も低い脱炭素化に資する優れた輸送機関である。
- また、地域鉄道自体が観光対象となり、乗車目的で訪れた観光客が、地域の商店街や観光施設の利用などを通じて、その地域の魅力を見出す契機となるなど、地域や地域経済の活性化に寄与する「鉄道の価値」が存在する。
- この「鉄道の価値」が十分に発揮されるよう、地域が、地域鉄道を守り育て、利用し、活かすことで、人々のQoL（クオリティオブライフ）の向上と併せて、地域鉄道を持続可能なものとしていくことが望まれる。
- そのためには「高速・大量・定時」という鉄道特性を活かし、各モードとも連携しながら、人々の移動手段の選択肢に入ることが重要である。
- また、地域鉄道の駅は、多数の人々が行き交う施設であり、観光振興等とも連携しながら、まちづくりの拠点としての役割も期待される。
- 群馬県がまとめた「群馬県交通まちづくり戦略（群馬県地域公共交通計画）R5年3月」によれば、CASEと称される「つながる化（Connected）」、「自動化 Autonomous）」、「シェアリング&サービス（Shared&Service）」、「電動化（Electric）」が進む時代においては、人々の移動スタイルとそれらを支える交通システムが大きく変化（車中心から人中心へ）することで、新たなモビリティなどを含めた、シームレスな交通とそれらを支える MaaS などの DX の推進や、自動運転に対応したまちづくりのあり方についても再構築していく必要性が指摘されており、都市計画とも連動した、鉄道の利便性の向上は必須である。
- 本提言では、「『群馬県交通まちづくり戦略』とも連動した、誰もが安全・快適に移動でき、人と人、人と地域のつながりを生み出す群馬県を目指し、広域の移動を担う重要な交通モードである鉄道をはじめ、バス、タクシーなど、多様な交通モードを1つの融合サービスとして捉え、利便性の高い地域公共交通の実現」を目指すべき将来像と示す。

具体的な方向性

1. 現状の課題

- 公共交通を取り巻く環境の深刻化等により、現行の体制による地域鉄道の運営継続は困難であり、現行の支援制度では、事業者に収益改善を促す効果も期待できない。
- 鉄道は、広域移動を支える「幹」だが、事業者間の連携やバス、タクシーなど、多様な交通モード間の連携は不十分である。
- 需要創出や生産性改善に向けた DX をはじめとした投資が必要だが、最先端の情報へのアクセス不足、投資原資や人的リソース確保が困難なこと等により、事業者にとって取組の優先順位は低位のままである。
- 各社間で共通する課題も多いことから、横串を通した取組を促す仕組みが不可欠である。

2. 共創による地域交通の連携

- 「一体的・連続的に移動ができる群馬の交通体系の構築」のためには、鉄道と二次交通（バス・タクシー等）の連携を強化する必要があり、ダイヤ連携はもとより、事業者、モードをまたぐ運賃の共通化といったソフト的なシームレス化が必要である。また、駅における鉄道・バスの対面乗り換えなど、ハード的なシームレス化も有効である。
- 地域住民の定期的な利用を促進するとともに地域外からの利用客流入も図り、地域経済活性化のハブ機能としての役割を強化すべきである。
- MaaS をはじめとしたデジタルインフラを行政が整備し、鉄道事業者は、目的の創出（観光スポット・イベント等）に取り組むなど、両者の役割分担を明確にして、両輪で活性化していくための組織、仕組みを構築すべきである。
- さらに、地域にとって必要なサービスレベルの水準と、適切な負担割合を協議する場を設けることで、「群馬型協議運賃活用の構築」を進めるべきである。
- 協議の場において、地域にとって利便性の高い鉄道のあり方を模索することが、鉄道を守るための貢献となり、地域自らが、鉄道を守るための担い手であるという意識を共有し、伝播すべきである。

3. 最新技術の活用

- DX 導入の目的は、データ収集だけでなく、その先のマーケティングである。他分野との共創により、理想の地域公共交通となるために必要なもの、また、

その実現のために必要な具体的なサービスとは何かを、一緒になって見直していく、作戦会議をつくるような組織が必要である。

- DX（例 MaaS・地域連携 IC カード）の導入については、導入自体が目的とならぬよう、ランニング費用を抑えたシステム構築を進め、データ収集と分析、その先のサービス提供まで事業者と一体となって取り組むことで、経路検索・一括決済といった利用者の利便性の向上と併せて、事業者の経営戦略にも資する「群馬版 MaaS（GunMaaS）」の社会実装に努め、そのことにより、県内の公共交通を新しく、持続可能なものとし、自家用車から公共交通への転換を促すとともに、教育や住民サービスなど様々な分野との連携による利便性の向上、地域課題の解決を図るべきである。
- 脱炭素社会の実現に資する燃料電池・蓄電池車両の導入を検討し、動力費の削減を図るとともに、架線レス化などによる維持管理コストの縮減に努めるべきである。
- 他地域における先進的な事例や最新技術動向をもとに需要創出や経営改善に向けた伴走型支援（事業連携促進や人的支援を含めた）の仕組みが必要である。

4. 持続可能な運営体制の構築

① 公的支援のあり方

- 地域・交通事業者・自治体の3者が、各々の役割を分担し、一体となって議論する場として、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律に基づく法定協議会¹（以下、法定協議会）を各路線ごとに立ち上げるべきである。
- 法定協議会では、データに基づいた議論を行い、効率化が望める場合には、鉄道資産等、いわゆる下の部分の管理を複数路線で段階的・部分的に統合するなど、再構築に向けた取り組みを検討すべきである。また、後述する「経営連絡会議（仮）」との連携の上で議論することが望ましい。

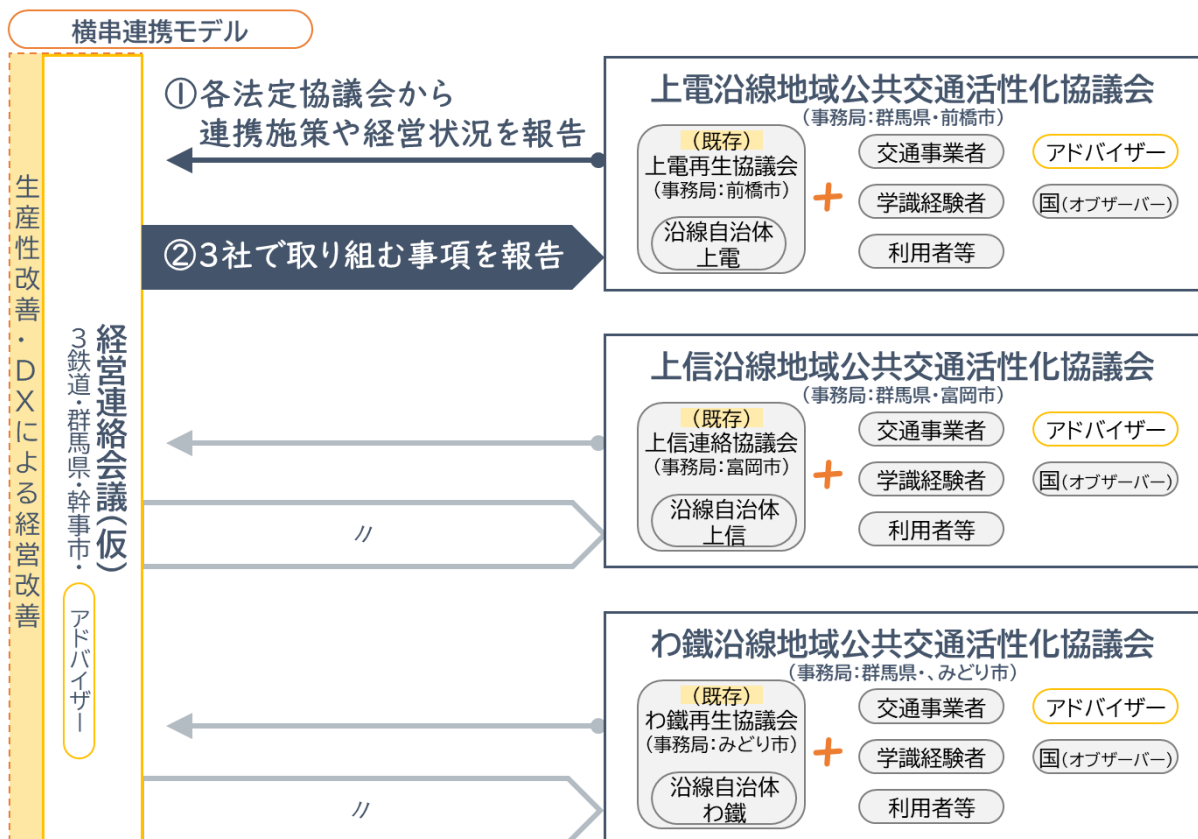
② 経営体制のあり方

- 県外も含めた成功事例の横展開による経営企画の向上、基盤設備に係るコスト等を可視化し比較することで、共同発注や共同管理によるコストの最適化を図

¹ ローカル鉄道の再構築に関する協議会には「地方公共団体が組織する法定協議会」と国が組織する「再構築協議会」とがあり、本提言では、「地方公共団体が組織する法定協議会」を指す。

るといった横串による連携施策を共有・意思決定し、経営改善する場²（「経営連絡会議（仮）」）を設けることが必要である。

- 「経営連絡会議（仮）」の運営メンバーには、生産性改善やDXなどの提案を行える人材の参画が望ましい。3社に不足している人材を補完するため、共同出資による人材確保などが必要である。
- 経営改善を図るためには、各社の経営の独自性は担保しつつ、法定協議会の決定に従うことを補助の条件としたり、成果がでなければ、経営陣の追加や退陣を促すなど、緊張感のある体制を構築することが必要である。
- また、新たな経営体制の構築には、「GunMaaS」によるデータ収集に加え、乗務員からの聞き取りや券売機から乗降データを取得するなど、工夫を凝らしたデータ収集と利用環境整備に取り組み、もって「鉄道の価値」の向上につなげるという意識が重要である。



² 任意の会議であり、会議の実効性の担保のため、構成員や運営方法については研究が必要である。なお、構成員は事業者の代表、自治体、アドバイザーを想定しているが、実務者レベル（若手）の分科会設置による意見交換も有効である。

③ 支援体制のあり方

- 鉄道事業者は、社会情勢の変化等による厳しい状況から、会社として設備投資に何をすべきか、経営戦略上何をすべきかといった判断を行うためのデータ・人的リソースが不足している。一方で、自治体側も鉄道に関する知識が不足しており、設備整備や維持修繕の必要性・緊急性の判断が出来ていないことなどが課題である。
- 事業者に対して需要創出や生産性の改善、収益性改善をはじめとした経営改善のインセンティブを働かせるように支援のあり方を見直すことが必要である。
- 支援体制の構築については、会社経営と地域の実情に即した交通体系の構築という二つの視野を持ち、専門的見地から助言を行うアドバイザーが必要である。

まとめ

- 群馬県においては、中小私鉄3社(上電・上信・わ鐵)に対して群馬型上下分離方式及び第三セクター方式による支援を沿線自治体とともに実施し、鉄道の維持を図ってきた。
- しかし、鉄道を取り巻く環境が厳しさを増す中、群馬型上下分離方式による支援では、企業に対して経営改善のインセンティブが働かないという課題もあり、利用者の減少にも歯止めがかからない状態が続いている。
- 一方、新型コロナウイルス感染症拡大を契機とした人々の行動変容や、都市部を中心とする所有からシェアリングへの意識変容、利用者ニーズに基づく移動手段の多様化や自動運転・AI配車等のシステム細分化、さらには脱炭素社会に向けた取組など、新たな地域公共交通に求められる対応は、多岐にわたっている。
- 本検討会は、利用者の視点に立ったあり方を検討し、沿線地域交通全体の最適化及び長期的な交通サービスの安定化を実現する方策の検討を行ってきた。
- 本提言では、「『群馬県交通まちづくり戦略（群馬県地域交通計画）』と連動した、誰もが安全・快適に移動でき、人と人、人と地域のつながりを生み出す群馬県を目指し、広域の移動を担う重要な交通モードである鉄道をはじめ、バス、タクシーなど、多様な交通モードを1つの融合サービスとして捉え、利便性の高い地域公共交通の実現」を目指すべき将来像として示す。
- 地域公共交通の再構築のためには、各路線ごとに法定協議会を設立して、地域・交通事業者・自治体の3者が、各々の役割を担い、かつ、一体となって、データに基づいた議論を行うことが必要である。
- 法定協議会は、「経営連絡会議（仮）」や各自治体が設置する協議会等³と情報を共有し連携を取るとともに、地域公共交通計画の策定にあたっては、各自治体が策定する計画等との整合を図ることが必要である。
- 地域や利用者が、主体的に、自らの地域の交通サービスのあり方を考え、完全上下分離方式やモード転換等を含め、議論を尽くし方針を決定した後は、法定協議会において地域公共交通計画を策定し、再構築に向けた取り組みを着実に実施すべきである。

³ 二法協議会（地域公共交通会議、法定協議会）や GunMaaS を運営する新モビリティサービス推進協議会など

- なお、議論の前提となるデータ収集のための調査については、「地域公共交通再構築調査事業」を活用し、ネットワーク形成に必要な交通施設整備については、「社会資本整備総合交付金」を活用すること。

群馬県地域鉄道のあり方検討会 委員名簿

【有識者(敬称略)】

名古屋大学大学院環境学研究科	教授	加藤 博和
一般財団法人地域公共交通総合研究所	専務理事	町田 敏章

【先進的な取り組みを実施している事業者】

WILLER 株式会社	代表取締役	村瀬 茂高
ひたちなか海浜鉄道株式会社	代表取締役	吉田 千秋

【コンサルティングファーム】

ぐんま地域共創パートナーズ株式会社	代表取締役	鏡山 英男
-------------------	-------	-------

【沿線自治体】

(会長) 群馬県 県土整備部交通政策課長	松井 紀
前橋市 未来創造部交通政策課長	細谷 精一
高崎市 市民部地域交通課長	大澤 康典
桐生市 共創企画部交通ビジョン推進室長	宮地 敏郎
富岡市 企画財務部企画課長	横地 正文
みどり市 総務部企画課長	小池 俊輔
下仁田町 企画課長	神戸 領栄
南牧村 村づくり・雇用推進課長	岩井 剛
甘楽町 企画課長	高橋 功
栃木県 県土整備部交通政策課長	高山 誠
日光市 建設部都市計画課長	小菅 茂雄

【オブザーバー】

国土交通省関東運輸局交通政策部交通企画課
国土交通省関東運輸局鉄道部計画課
国土交通省関東運輸局群馬運輸支局

【事務局】

群馬県県土整備部交通政策課

群馬県地域鉄道のあり方検討会 開催実績

第1回検討会（令和4年7月20日）

- 検討会の設置目的、県内地域鉄道の状況を共有
- 京都丹後鉄道・WILLERの取組について事例紹介

第2回検討会（令和4年8月26日）

- みちのりHDの取組について事例紹介
- 持続可能な運営体制の検討：補助スキームの見直し（インセンティブ付与、群馬型上下分離方式の改善）

第3回検討会（令和4年9月13日）

- 中間とりまとめ（案）の検討について

第4回検討会（令和4年11月15日）

- 中小3鉄ヒアリング
- 共創による地域交通の連携 検討①

第5回検討会（令和5年1月13日）

- 共創による地域交通の連携 検討②

第6回検討会（令和5年2月22日）

- 最新技術の活用検討
- 提言（案）とりまとめに向けて

第7回検討会（令和5年3月15日）

- 提言のとりまとめ