

博士(公共経営)学位論文 概要書

日本の地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策に関する考察
- 国鉄地方鉄道対策の展開過程とその連続性を中心に -

A Study on National Railway Policy in Continuation and
Abolishment of Japanese Local Railway
- Focusing on Development and Continuity of Local Railway Policy
of Japanese National Railway -

2008.7.

早稲田大学大学院 公共経営研究科

黄 永鎮

Whang, Young-Jin

研究目的

地方ないし地域の公共交通を担う鉄道事業の廃止は、交通弱者の基本的な移動の権利を奪うのみではなく、その地域での公共交通の全面的な衰退をもたらし、これによって地域社会の存立そのものまで脅かすという性質を有する問題である。2000年に施行された「鉄道事業法の改正」による鉄道事業に関わる需給調整規制の廃止を契機に、地方鉄道の撤退が増加している。その地方鉄道の廃止表明の基準は、国からいくらかの条件付きの財源措置を考慮に入れた採算性中心の方針の下で、鉄道事業者によって廃止表明できるようなあり方を一貫させているのが現状であり、その市場条件からそもそも採算性が低い地方鉄道の廃止はとまらないものと思われる。こうした状況の中で2007年5月、需給調整規制の廃止を前提としながら、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が制定された。同法は地方鉄道の存廃問題において鉄道事業者と地方自治体が協議できるような合意過程を法的に保障しているが、廃止表明のあった路線を存続させるのであれば、地方自治体の自らの責任でそれを可能にする財源措置をすべきであるという考え方を持っており、地方鉄道の廃止に歯止めをかける有効な政策であるとは考えられない。このように、地方鉄道の存廃問題については国の鉄道政策が決定的な要素であるので、地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策の本質を解明することによってその根源的な転換への展望を見出すことなしには、地方鉄道の存廃問題における根本的な解決は望みえないものと考えられる。従って、本論文は国鉄地方鉄道対策の展開過程とその連続性を考察することによって日本の地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策を明らかにしようとしている。

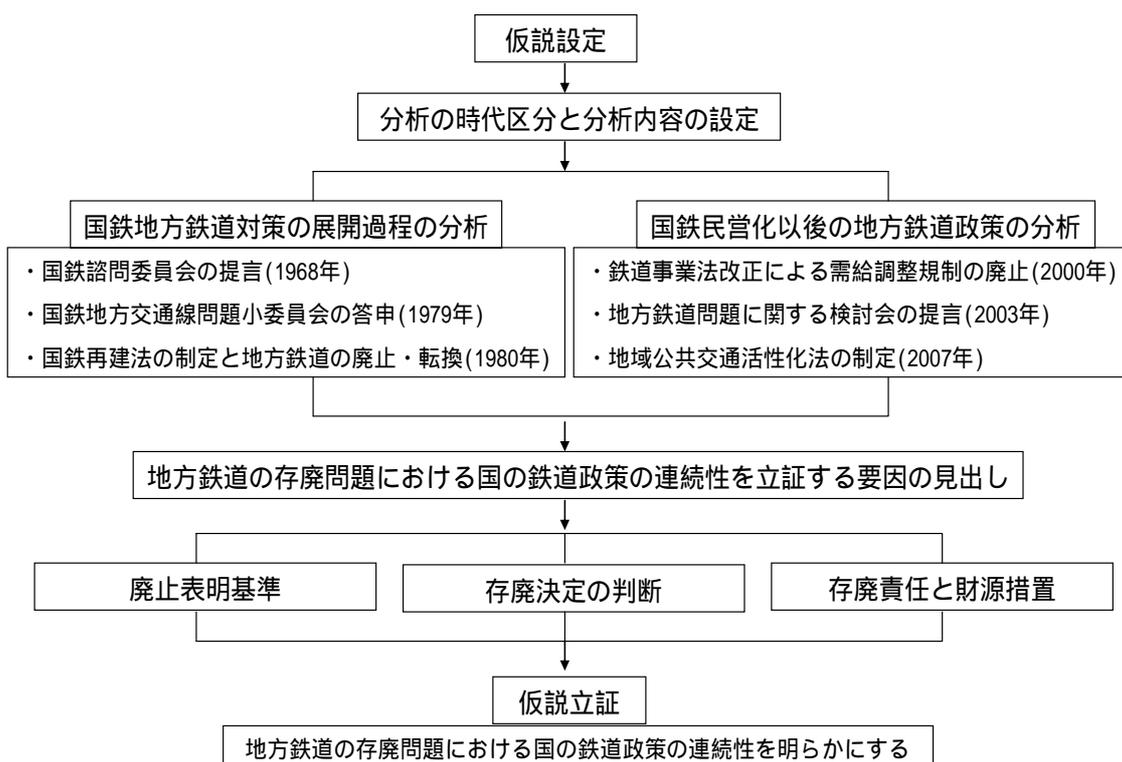
仮説

本稿では、日本の地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策に着目し、「日本の地方鉄道の存廃問題における今日の国の鉄道政策の本質的・中核的な考え方が、国からいくらかの条件付きの財源措置を考慮に入れた採算性中心の方針の下で、鉄道事業者によって廃止表明ができるようなあり方を一貫させながら、存廃の最終的な決定は鉄道事業者と地方自治体によって判断すべきであり、廃止表明のあった路線を存続させるのであれば、地方自治体は自らの責任でそれを可能にする財源措置をすべきである」という国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方に根強く結びついて引き継がれてきた」という仮説を設定している。この仮説を検証することを通じて議論を展開していくこととしたい。

先行研究の限界と本稿の今日的意義

地方鉄道の存廃問題に関する先行研究は多い。それらの研究は同時代の研究であり、その時点で発生した特定の問題への解決方法の検討である。しかし、本稿の視点と同じような先行研究はほとんど存在しない。従って、地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策の本質的な問題に接近することによって、地方鉄道の存廃問題が数多くの批判にさらされ、また数多くの問題点の指摘がなされているにもかかわらず、その問題点が一向に改善されず、なぜ地方鉄道の存廃問題が今日まで議論の対象とされてきているのかを解明できるのではないかと考える。そしてその成果は、地方鉄道の存続、再生を通じて地域社会の健全な維持を展望していくという実践的な意義を有するものと考えられる。

分析の枠組み



章別構成

第1章 序論

本稿の研究目的の画定と先行研究をサ - ヴェイし、そして分析の枠組みと論文の構成について述べる。

第2章 国鉄の経営悪化と国鉄地方鉄道の問題

1960年代以降のモ - タリゼ - ションの進展による輸送構造の変化を国鉄の経営悪化の大きな原因の一つとして位置付けながら検討し、一方、当事者能力の欠如と政治的論理による莫大な設備投資をファイナンスするための過大な負債が国鉄経営悪化の根本的な原因であると捉え、それらの原因を分析していく。国鉄の経営改善、財政再建の政策立案過程において、採算性の悪い国鉄の地方鉄道の廃止を目標とする政策が位置付けられていたが、そこで、国鉄は地方鉄道の問題をどのように位置付け、国鉄地方鉄道対策を推進しようとしたのかについて実証的に論述する。

第3章 国鉄地方鉄道対策の展開過程

1960年代の後半から1980年代の「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」・同法施行令の制定に至る過程での国鉄地方鉄道対策について分析する。第3章は、本稿の中心柱となる。国鉄地方鉄道対策の展開過程において、特に「特定地方交通線」の廃止・転換に決定的な影響を与えた「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)と「国鉄地方交通線問題小委員会の答申」(1979年1月)および、それらの内容の法制化である「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」(1980

年 12 月 27 日、法律第 111 号)の国会における審議、「同法施行令」(1981 年 3 月)の分析を中心にして、国鉄地方鉄道対策がどのような考え方あるいは経過によって展開したのかを詳しく検討及び分析していく。この過程では、地方鉄道の「廃止・転換」という方策が案出されたことが特徴的である。この過程の考察によって、地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方がどのようなものであったのかを解明する。

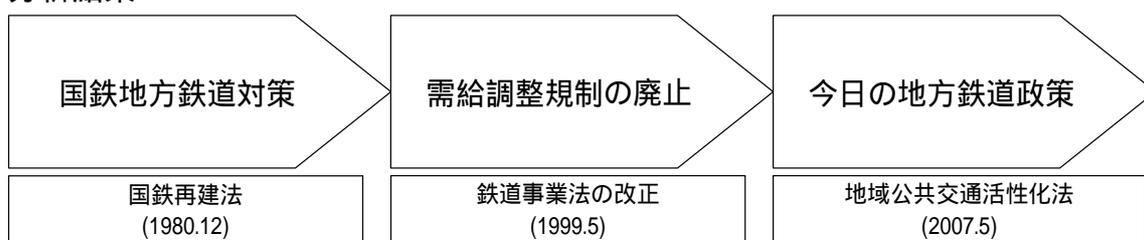
第 4 章 地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策の連続性

日本国有鉄道分割・民営化以後から「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(2007 年 5 月 25 日、法律第 59 号)の制定までを分析する。地方鉄道の撤退に急速な拍車をかける契機となった「鉄道事業法の改正」(1999 年 5 月 21 日、法律第 49 号)による需給調整規制の廃止の問題をはじめ、国の関係機関が初めて地方鉄道に焦点を合わせて提言した国土交通省の「地方鉄道問題に関する検討会」の提言(2003 年 3 月)と地域公共交通の活性化と再生を目標として制定された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」についての考察を中心にして、近年における地方鉄道の再生に向けた国の取り組みとその限界を詳細に検討及び分析していく。そして、この考察によって国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方が、今日も続いている地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策の本質的・中核的な考え方に根強く結びついて引き継がれてきたことを明らかにする。

第 5 章 結論

第 1 章から第 4 章までの論述を踏まえて、全体の内容をまとめることにする。そして、地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策に求められるものを今後の課題として展望する。

分析結果



連続性

廃止表明基準	国からいくらかの条件付きの財源措置を考慮に入れた採算性中心の方針の下で、鉄道事業者によって廃止表明ができるようなあり方を一貫させる
存廃決定の判断	存廃の最終的な決定は鉄道事業者と地方自治体によって判断すべきである
存廃責任と財源措置	廃止表明のあった路線を存続させるのであれば、地方自治体は自らの責任でそれを可能にする財源措置をすべきである

日本の地方鉄道の存廃問題における今日の国の鉄道政策の本質的・中核的な考え方が、国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方に根強く結びついて引き継がれてきたことを明らかにした

結論　まとめと今後の課題

上記の分析結果を通して明らかとなったことは、地方鉄道の存廃問題における今日の国の鉄道政策は国鉄地方鉄道対策と本質的に変化ないということである。すなわち、今日の地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策の基本的な考え方の根幹は、国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方をそのまま継承したにすぎないということであり、その国の鉄道政策を支える考え方そのものは国鉄地方鉄道対策と全く変わっていないのである。これは、国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方が、今日の国の鉄道政策に根強く結びついて引き継がれてきたという連続性の意味を表わすものともいえよう。

今後の課題として、地方鉄道の社会的な価値という概念を設定し、それがその鉄道を維持する費用より上回る限り、地方鉄道を存続・維持していく十分な意義があるという認識の下で、鉄道を維持させる責任だけを地方に委ねるのではなく、それに見合う財源も同時に伴うべきではないかという方向に向かって、今後、国の鉄道政策の見直しが求められているのではないだろうか。