

### 第3章 国鉄地方鉄道対策の展開過程

はじめに

1872年に日本鉄道が開通されて以来、日本の国内輸送体系は鉄道を中心に行われてきたが、1955年代の高度成長期以後の1960年代からのモータリゼーションの進展に伴い自動車を中心とする輸送体系へと転換するようになった。このようにモータリゼーションの進展によって、陸上輸送市場における国鉄の独占時代は崩れていくことになり、また、国鉄の経営悪化は1964年度の単年度赤字に始まり、国鉄分割・民営化されるまで続くことになる。

国鉄は、1950年代後半から地方鉄道対策に取り組んできたところであるが、不採算な地方鉄道の廃止という本格的な方針を表明したのは、1966年度において初めて繰越欠損金が発生してからであった。1968年9月、国鉄総裁の諮問機関である国鉄諮問委員会から83線区、約2,600キロの地方鉄道の撤退を内容とする意見書が出され、その具体化の努力が図られたが、地元の反対、法的措置の裏付けがなかったこと等から、1972年6月札沼線の廃止を最後として、事実上計画の棚上げを余儀なくされ、11線区、120キロを廃止するに止まった。

その後1975年代始めまでは、地方鉄道の廃止が大きな政治・社会的な問題としての性格を強く帯びて徐々に後退していき、これにかわり、地方鉄道対策の焦点は、運営費の補助という方向に転換が図られた。しかし、国鉄財政の経営損失は徐々に悪化したため、本格的な経営改善策の一環として、法制化による地方鉄道廃止の推進が最優先な政策課題となり、1980年12月に「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)・「同法施行令」(1981年3月11日、政令第25号)が制定され、同法に基づき、特定地方交通線の廃止は法的根拠に裏付けられて強行されるようになったのである。

1987年4月の国鉄分割・民営化以後も、引き続き「日本国有鉄道改革法等施行法」に定める経過措置に基づき、従来からの特定地方交通線対策は継続されることとなった。この結果、特定地方交通線83線のうち、45線区1,846.5kmはバス転換により鉄道としての使命を終え、残り38線区1,310.7kmは第3セクタ - 鉄道等としての道を歩み始めたところである。

従って、本章では、本稿の中心的な柱の一つとして、地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の展開過程において、特に国鉄地方鉄道の廃止・転換に主な影響を与えた「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)及び「国鉄地方交通線問題小委員会の答申」(1979年1月)から国鉄再建法の政府案・国会審議までを中心にして、地方鉄道の存

廃問題における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されてきたのかを詳しく検討及び分析していく。そして、この考察によって、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明らかにする。

## 第1節 国鉄地方鉄道対策の本格化

国鉄は1964年に経営上、単年度の赤字を出して以来、1987年の国鉄分割・民営化されるまで累積赤字、累積債務は急増して行くのであるが、第2章で述べたように、その国鉄経営悪化の原因の一つが1960年代から始まったモ - タリゼ - ションの進展による国鉄シェア減少であるのは言うまでもない。国鉄は、1950年代後半から地方鉄道対策に取り組んできたが<sup>1</sup>、採算の取れない地方鉄道の廃止という抜本的な方向を打ち出したのは、1966年度において初めて繰越欠損金が発生してからであった。

国鉄は国鉄全体の赤字のうち地方鉄道から発生する経営赤字が、国鉄財政悪化の大きな原因であると認識した上で、地方鉄道の問題に対して積極的な改善策が得られるよう、いろいろな審議会の答申を得てそれらの意見に応じた対策を展開してきた。1960年9月、国鉄総裁の諮問機関である国鉄諮問委員会の意見書である「国鉄の経営改善方法に関する意見書」や1964年11月の国鉄基本問題懇談会の意見表明において、地方鉄道問題の対策については、特別な運賃設定、路線廃止、新線建設の中止または建設費の補助および開業後の欠損補助など各種の意見があり、国鉄ではそれを受けて、1961年に一部の線区について、割高な特別運賃の設定を実施したが、1年で廃止されてしまったのである。1960年代の後半に入ると国鉄の財政悪化はさらに深刻化し、地方鉄道の問題を解決するよう、より具体的な提言が出されるようになった。

このような状況の中で、1968年9月4日、国鉄総裁の諮問機関である国鉄諮問委員会は、「『ロ - カル線の輸送をいかにするか』についての意見書」で採算の取れない国鉄地方鉄道について、バスへ転換するという形の合理化が適当であるという判断を打ち出したのである。同意見書は国鉄地方鉄道の対策史上、画期的な意味を有する答申であり、その後の国鉄地方鉄道対策の方向付けに大きな影響を与える内容が含まれていた<sup>2</sup>。国鉄地方鉄道からバスへの転換政策の出発点が公式的にこの「国鉄諮問委員会の

提言」から始まったのである。また、同委員会の提言に盛られた多くの意見が国鉄再建法(1980年12月制定)の基本論理にも大きな影響を与えた。「国鉄諮問委員会の提言」は以下のような内容で、国鉄地方鉄道対策の基本骨子を積極的に提示した<sup>3</sup>。

国鉄全線のうち約13,400キロに対しては、その増強と近代化に努め、当分の間鉄道網に組み入れた約4,800キロについては徹底的な合理化を行う。残りの約2,600キロについては、バス輸送に委ねることとするが、直ちに切り替えることが困難なものについては、採算可能な運賃の設定又は関係地方公共団体による損失の負担等の措置を取る(傍点筆者)。

新線建設については、国鉄の要望する線区を除いて、すべてバス輸送に切り替えるべきである。そのためには将来に向かって建設をとり止め、或いはすでに路盤工事等の進んでいるものについては、バス輸送にて適合するよう計画を修正していく必要がある。

このように同委員会の提言は、「ロ - カル線輸送を行っている鉄道とバスについて、それぞれその建設と運営にかかる費用を計算し、一定量の輸送量の下でどちらが経済的に有利かを比較し、そのうちバスに転換したほうがコスト的に有利な線区について、具体的に転換が可能かどうか各種の条件について調査を行い、最終的に国鉄の線区のうち、83線区、2,600キロの地方鉄道をバスに転換すべきである」<sup>4</sup>との提言を行ったのである。また、同委員会は、意見書で地方鉄道を廃止してバスへ転換すべきであると提言しながら、その廃止対象である83線区2,600キロの地方鉄道を具体的に取り上げることになった(表3 - 1を参照)。正確には同意見書は鉄道として存続すべき線区名を明示しているので、そこに取り上げられていなかった線が廃止を示唆されたこと<sup>5</sup>になった。

国鉄は、「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」(1969年9月、閣議決定)に盛り込まれた「道路輸送への転換が適切な線区は、地域の実情について十分考慮のうえで極力その転換を促進する」<sup>6</sup>との方針に基づき、第1次再建計画(1969年 - 1978年)の一環として、1969年から83線区の段階的廃止に取り組むこととなった。

同委員会の提言に応じて国鉄は1969年から1972年にかけて地方鉄道のバスへの廃止・転換対策を実行することになった。しかし、バスへの転換について地元との協議

を進めた結果、地元国会議員をはじめ、自治体および地域住民の強い反対により、83線区のうち、この時期に廃止された線区は11線区120キロ余りにとどまったのである(表3 - 2を参照)。

表3 - 1 国鉄諮問委員会の廃止勧告83線区名と営業係数

線名	営業係数	線名	営業係数	線名	営業係数	線名	営業係数
標律	225	阿仁合	256	信楽	366	勝田	583
根北	1,793	黒石	151	名松	350	佐賀	266
白糠	383	矢島	203	参宮	257	唐津	215
札沼	300	川俣	350	篠山	512	世知原	335
深名	575	会津	308	若桜	329	白ノ浦	547
興浜北	303	日中	不明	倉吉	306	添田	328
美幸	869	只見	351	大社	254	香月	280
興浜南	267	赤谷	277	三江北	351	幸袋	262
渚滑	218	魚沼	398	三江南	966	宮原	839
湧網	371	弥彦	160	宇品	464	日ノ影	338
相生	277	鳥山	182	可部	383	細島	195
岩内	237	真岡	250	岩日	440	矢部	326
富内	459	木原	299	内子	452	湯前	171
江差	202	越美南	309	宇和島	373	高森	320
瀬棚	369	明知	321	鍛冶屋原	511	山野	326
気仙沼	319	越美北	365	鳴門	293	宮之城	376
八本	368	三国	236	牟岐	242	指宿沈崎	216
八戸	138	能登	338	小松島	375	妻	266
大湊	202	三木	263	中村	409	日南	242
大畑	202	北条	299	室木	385	古江	358
長井	259	鍛冶屋	294	香椎	384		

出所：運輸経済研究センター - [1988] 『鉄道政策論の展開』342頁より作成。

表3 - 2 「国鉄諮問委員会の提言」(1968.9)によって廃止された路線現況

線名	区間	営業 キロ	廃止年月日	備考
幸袋	小竹～二瀬	10.1	1969.12.8	民間バス
	幸袋～伊岐須			
根北	斜里～越川	12.8	1970.12.1	民間バス
唐津	山本～岸岳	4.1	1971.8.20	民間バス
世知原	肥前吉井～世知原	6.7	1971.12.26	民間バス
白ノ浦	佐々～白ノ浦	3.8	1971.12.26	国鉄バス
鍛冶屋原	板野～鍛冶屋原	6.9	1972.1.16	国鉄バス、民間バス
三国	金津～三国港	9.7	1972.3.1	国鉄バス、民間バス
篠山	篠山口～福住	17.6	1972.3.1	国鉄バス
宇品	広島～上大河	2.4	1972.4.1	民間バス
川俣	松川～岩代川俣	12.2	1972.5.14	国鉄バス
札沼	新十津川～石狩沼田	34.9	1972.6.19	国鉄バス
合計	11線	121.2		

出所：日本国有鉄道地方交通線対策室[1987]『地方交通線対策史』106頁及び土居論文[1985]「国鉄赤字口 - カル線廃止の現局面と問題点( )」『立命館経営学』第23巻第5号、49頁より作成。

この地方鉄道のバスへの転換対策が予想通り進まなかった理由は、地元の強い反対ということもあったが、当時、政治的な論理によって新線建設が活発に行われる動きが生じていた時期であって、国鉄諮問委員会の提言によって推進しようとした国鉄地方鉄道の廃止・転換対策は地元で納得させ難かったのがその大きな理由であった。この同委員会の提言は、単に地方鉄道を国鉄全体の中で赤字要素としてとらえたのはもちろん、地方鉄道の採算性の限界について論じたこと、また従来意見等に比して、総合的、具体的であっただけに、全国的に大きな反響を呼ぶこととなった<sup>7</sup>のである。

上記のように1960年代の後半から、国鉄は採算の取れない地方鉄道に対して本格的に対策を推進することになったが、政治の動きはその国鉄の努力とは正反対の政策をとったわけであった。その代表的なものが自民党議員を中心とした政治新線建設の強行である。戦前、「原敬のひきいる政友会(「建主改従」=「我田引鉄」の政策を推進した)により、1922年に鉄道敷設法が全面的に改正され、一挙に149線、10,218キロの敷設予定線がもりこまれたが、それが戦後にも受けつがれ、鉄道建設審議会を通じて、政党政治家の権利とからみ進められているのが実状<sup>8</sup>である。

このような政治路線としての新線建設は戦後も継続的に行われたが、その新線建設に決定的な影響を与えたのが田中角栄であった。国鉄の新線建設は、これまで「鉄道敷設法」(1892年成立)に掲げられている建設予定線のうち、鉄道建設審議会では着工建議を受けたものについて、運輸大臣の許可を受けて自己負担によって建設し、経営してきた。しかし、独立採算制をとっている国鉄にとって、新線建設を積極的に推進することは財政的面などから相当に厳しい状況にあった。にもかかわらず、新線建設に対する政治的要請には根強いものがあつたため、その対応策として1962年鉄道建設審議会において、鉄道建設公団設立の審議が行われるに至ったのである。同年3月28日に開催された第34回鉄道建設審議会において、田中角栄(当時大蔵大臣)は次のように意見を述べている<sup>9</sup>。

私は、鉄道は今のような考えではいけないという考えを持っている。……中略  
……採算のとれないところの投資をしてはならないということは間違いと思う。  
鉄道敷設法はそんな精神によって制定されたものとは考えていない。……中略…  
…鉄道は今まで赤字を出してはいけないと、国会でも赤字を出すと問題にされた。  
これはわれわれの責任でもあると思いますが、私は、鉄道はやむを得ないことで

あるならば、赤字を出してもよいと考えている。鉄道というものがほんとうにもうからなければならぬものであり、もうかる企業であるならば国がやる必要はない。私鉄にやらせばよい。もうからないところでも定時の運行をして経済発展という立場でこそ国有鉄道法の必要が私はあると思うのである。

そして、田中角栄がこの第34回鉄道建設審議会で主張した意見は1972年度に出版された「日本列島改造論」の基本思想に根強く結びついて引き継がれてくることになる。このように新線建設に対する田中角栄の強い意志とその新線建設に伴う国鉄の財政負担の困難が相まって、新線建設は1964年3月に設立された日本鉄道建設公団<sup>10</sup>によって推進されるようになった。同年3月23日の朝日新聞は、「鉄道建設公団の発足に望む」と題し、既定の建設計画はその優先順位、工事方法などを根本的に再検討すべきだとして、新線の採算面について次のように述べている<sup>11</sup>。

戦後全線開通した25の新線をみてもそのほとんどは営業係数200以上、つまり経費が収入の2倍を上回る赤字線である。これから公団が敷設するものも、採算割れが見込まれるものが多いといわれる。これら赤字見込み線は、国鉄への無償貸与となるだろうが、結局は公団が工事を促進すればするほど、国鉄にとっての大きな負担となりかねないのである。“鉄道を敷けば、一生当選間違いなし”といわれ、国会議員は選挙区での新線建設に熱心である。それがしばしば超党派的な政治圧力になってきた。本当に、そこに鉄道が必要かどうか、さらには国鉄の公共性と企業性との均衡の問題をどう考えるかなど、公団が担うべき社会的、経済的責任はきわめて重いというべきであろう。

日本鉄道建設公団の設立によって新線建設はもっと活発に行われるようになった。特に国鉄が「国鉄諮問委員会の提言」（1968年9月）によって不採算な地方鉄道を廃止・転換させようとした同一な時期（1969年 - 1972年）にも、日本鉄道建設公団による新線建設は止まらずに推進されたのである（表3 - 3を参照）。

表 3 - 3 鉄道建設公団によって建設された新線建設

区分	建設キロ	開通期間	備考
地方鉄道	200.9	1969年～1972年	国鉄諮問委員会の提言(1968年)によって、1969年から1972年まで廃止された地方鉄道は約120キロである
幹線鉄道	13.3		
計	214.2		

出所：運輸政策研究機構編[2000]『日本国有鉄道民営化に至る15年』成山堂書店、  
135～137頁より作成。

上記の表 3 - 3 をみて明らかになるのは、「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)を受け入れて、国鉄によって推進されてきた地方鉄道の廃止・転換対策は政治的論理によって建設された新線建設と完全に矛盾を生じさせたことである。すなわち、「国鉄諮問委員会の提言」によって廃止・転換された120キロの路線とその同じ時期で建設された約214キロの新線の延長キロ数をみると新線建設キロが上回っている。「鉄道建設公団による新線建設は運賃、給与、関連事業と並ぶ国鉄の当事者能力制約の一大領域を成すものであり、赤字線経営を押しつけられ、それ自体国鉄財政悪化の原因となるばかりでなく、ル・ラル線廃止反対に恰好の口実を与え、その足を強く引っ張る要因となる」<sup>12</sup>のである。

中西[1985]はこの鉄道建設公団の設立と関連して、「それは大谷健氏が巧みに譬えているように、「誠」の旗を押し立てて歴史の歯車を逆進させることにひたすら命を懸けた新撰組を彷彿とさせる組織であり、国鉄財政の真の全貌を知るためには、国鉄と建設公団の連結財務諸表を作成する必要があるのである」<sup>13</sup>と指摘している。これらの意味で、建設部門を国鉄から分離・独立し、独立採算制に縛られることなく新線建設を進めようという構想の生みの親は田中角栄であって、彼の名は日本鉄道史上不朽であろう<sup>14</sup>。

結局、この政治的論理によって建設された新線は国鉄に運営をやらせて国鉄経営悪化をもっと深刻化させる大きな原因の一つになった。

以上に見てきたように、「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)によって、国鉄は戦後、初めて国鉄地方鉄道対策に本格的に取り組むようになったのである。同委員会の



提言の性格は国鉄経営悪化の主な原因が採算の取れない地方鉄道にあると認識し、輸送量の少ない地方鉄道のバスへの転換とその維持責任を地方に委ねるのが国鉄経営の改善に繋がるという考え方であったともいえる。その意味で、同委員会の提言は採算の取れない地方鉄道の切り離しを目的にした提言であり、その廃止した地方鉄道の維持責任を地方に委ねようとした対策であったといえる。また、当時、政権党であった自民党は国鉄による地方鉄道対策とは逆に新線建設を活発に推進することによって、国鉄が取り組んできた地方鉄道対策は矛盾を生じさせることになったのである。

## 第2節 国鉄地方鉄道の廃止論から存続への方向転換

1968年9月に行われた「国鉄諮問委員会の提言」以後、1970年代に入ってから、採算の取れない国鉄地方鉄道に対する廃止・転換対策を正反対に転換して存続への方向転換をさせたのは田中角栄の「日本列島改造論」(1972年6月)である。「日本列島改造論」の主な内容は、日本列島を新幹線という高速交通網で結び、地方の工業化を促進し、過疎と過密や、公害の問題を同時に解決するというものであった。不採算な地方鉄道の問題についても、それは採算性と別に大きな使命をもっていると強調し、不採算な地方鉄道の撤去によって、その鉄道の赤字額をはるかに超える国家的な損失を招く恐れがあると指摘しながら、不採算な地方鉄道の廃止に強く反対している。

1972年6月、田中首相は、自著「日本列島改造論」の中で、「国鉄の不採算な地方鉄道の撤廃」について以下のように反論したのである<sup>15</sup>。

もう一つ、ふれておかなければならないのは日本国有鉄道の再建と赤字線の撤去問題である。国鉄の累積赤字は1972年3月末で8,100億円に達し、採算悪化の一因である地方の赤字線を撤去せよという議論がますます強まっている。しかし、単位会計でみて国鉄が赤字であったとしても、国鉄は採算と別に大きな使命をもっている。……中略……すべての鉄道が完全にもうかるならば、民間企業にまかせればよい。私企業と同じ物差しで国鉄の赤字を論じ、再建を語るべきではない。都市集中を認めてきた時代においては、赤字の地方線を撤去せよという議論は、

一応、説得力があった。しかし工業再配置を通じて全国総合開発を行う時代の地方鉄道については、新しい角度から改めて評価しなおすべきである。……中略…  
…赤字線の撤去によって地域の産業が衰え、人口が都市に流出すれば過密、過疎は一段と激しくなり、その鉄道の赤字額をはるかに超える国家的な損失を招く恐れがある。……中略……しかも農山漁村を走る地方線で生じる赤字は、国鉄の総赤字の約1割にすぎないのである。

このような田中角栄の「日本列島改造論」の構想は、それまでの国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方と大きく異なっていたが、その政治的な影響力が大きかったため、国鉄による地方鉄道対策は廃止論から存続への方向転換にならざるを得なかったのである。つまり、田中角栄の「日本列島改造論」の構想と彼の内閣の登場(1972年7月)はそれまでの国鉄地方鉄道の廃止論を180度転換させたものであった。

当時の衆議院運輸委員会(1972年9月12日)において、佐々木秀世運輸大臣、磯崎国鉄総裁は要旨次のとおり答弁した<sup>16</sup>。

(運輸大臣)：口 - カル線などというものは地方開発というような大きな意味のもとに建設された路線が多いと私たちは信じておりますので、ただ単に赤字だ黒字だということだけで廃止するとかあるいはこれを撤去するとかというようなことは、建設した当時の意味合いからいたしますと、必ずしもこれが適当でないとは私は判断をいたしておりますので、もう開発の意味、目的が達成した線路はいざ知らず、相当の開発使命がまだ残っているところはやはり国民の御理解をいただいて、赤字路線でありましても今後残していかなくちゃならぬ、こういう考え方を持っております。

(国鉄総裁)：これから新しい都市をつくる、あるいは工業再配置をするというような全然私どもが予期しなかったような国家的な要請でもって口 - カル線が生きてくるというケ - スがありうるのだということが今、いわれておるわけですが、もし、そうだとすれば、その限度において私どもは口 - カル線を廃止することはいたしません。しかしながらそれは当然、当分の間大きな赤字を伴います。従ってこれはやはり、いわば別途会計のような形でもって、国鉄の経営の範

圏外の問題として、補償なり何なりという措置でもって運営をしていくという考え方でなければいけない。

.....中略.....口 - カル線の問題は、建設、経営の問題は大いにお引き受けいたしますけれども、その財政的問題は別途の問題として処理しなければ将来、いまの2万キロの運営自体が、.....中略.....がたがたになってしまうことが考えられます。

この答弁の中には、田中内閣の閣僚としての立場と国鉄の経営責任者としての立場の違いがにじみ出ており、政治と経営の相克を広く深く世間に印象づけることになった<sup>17</sup>。その後、国鉄は、第2次国鉄再建計画(1973年度～1982年度)における不採算な地方鉄道の対策についてそれまでの基本的な原則を変えることとなった。すなわち、すでに鉄道としての特性を失い、しかもバス輸送への転換の諸条件が整っている地方鉄道については、これを推進することとするが、その推進方法については、国会審議をする必要があり、また、新しい国土総合開発計画において地方鉄道の役割が見直されることが予測されたことから、従来の国による地方鉄道の認定とそれに基づく期限つき廃止およびその間の欠損の一部を地元負担という方式を修正し、当該地域の実情、代替交通機関の状況、今後の地域開発計画等について地元と十分協議し、その地元の同意が得られる線区については積極的にバス転換を推進することとなった。

結局、こうした田中角栄の「日本列島改造論」の構想は、それまで国鉄が強い意志を持って推進しようとした不採算な地方鉄道のバスへの転換対策(「国鉄諮問委員会の提言」、1968年9月)及び地方閑散線廃止<sup>18</sup>(「国鉄財政新再建対策要綱」、1972年1月)の基本的な原則に対して大きな影響を与えることになった。

その後、「日本国有鉄道再建対策要綱」(1975年12月31日、閣議了解)において、「赤字口 - カル線の運営は、地域住民の利便と自立経営上の負担の程度とを勘案しつつ、国の積極的な支援のもとに、国鉄の責任においてその取扱いを検討する」<sup>19</sup>ことになった。この「日本国有鉄道再建対策要綱」(1975年12月31日)により、国鉄の自立経営上の負担を前提としながら、不採算な地方鉄道の財源措置として、翌年(1976年)から地方鉄道の運営費用の一部を対象とする地方交通線特別交付金172億円が国から補助されることとなったのである(表3 - 4を参照)。

表3 - 4 地方交通線特別交付金の推移

(単位：億円)

76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年
172	276	337	765	1,170	1,264	1,251	1,155	857	698	632

出所：国鉄地方交通線対策室[1980]『地方交通線対策関係資料』16頁、石堂正信[2004b]「国鉄における資産形成と財政破綻(第2回)」『運輸と経済』66 - 70頁より作成。

上記の表3 - 4をみると、地方交通線特別交付金は1981年度まで徐々に増えているが、その後、1982年度からは減り始まるのが分かる。その漸減していく最大の原因は1981年7月に行なわれた臨時行政調査会からの「行政改革に関する第1次答申」である。臨時行政調査会は1981年7月10日に「行政改革に関する第1次答申」を提出した。同調査会答申の目的は「増税なき財政再建」であって、「その実施によって、各省庁はもとより国民生活の各分野も、一時的であれ、痛みを受けることは不可避である」<sup>20</sup>と提言しながら、国からの支出削減を強く強調したのである。また、同調査会の答申には「日本国有鉄道については、後述の合理化措置をとり、国庫助成を抑制する」<sup>21</sup>という内容が盛り込まれて、逆に国の助成削減を図る傾向が次第に明らかになったのである。

田中角栄の「日本列島改造論」は不採算な地方鉄道の社会的な価値を重視して、地方鉄道の廃止論から存続への方向転換させたのではあるが、当時国鉄の経営悪化の状況の中で、新線建設を推進してその新線を国鉄に押し付けて運営させることになって国鉄経営悪化はもっと深刻になったのである。そして、田中首相の退陣以後もこの新線建設は止まらずに推進され、国鉄の経営悪化に伴い、採算の取れない国鉄地方鉄道の存廃問題が再び浮かび上がることになったのである。すなわち、政治的な論理によって推進されてきた新線建設は国鉄の財政に大きな負担をかけることになり、不採算な地方鉄道の存廃問題が以前よりもっと大きく取り上げられるようになったのである。

### 第3節 国鉄地方鉄道対策の具体化

1974年2月、自民党の田中角栄政権は崩壊し、それと共に日本列島改造論の構想もそれ以上進まなくなった。一方、1964年度から始まった国鉄の経営赤字は1970年代に入っても減少する傾向は見られずに、その赤字は増え続けてきたのである。そして、不採算な地方鉄道に対する再廃止論が具体化的に展開されるようになった。その本格的な推進体制は運輸大臣の諮問機関である運輸政策審議会に国鉄地方交通線問題小委員会の設置(1976年発足)と共に進められるようになった。

同委員会は、1977年1月に中間報告<sup>22</sup>を提出した後、1979年1月、「国鉄口 - カル線問題について」の最終報告が提出された。それは次のような内容で国鉄地方鉄道対策の基本骨子を提示した<sup>23</sup>。

#### 基本認識

「日本国有鉄道の再建の基本方針」(1977.12.29閣議了解)の考え方に基づいて、口 - カル線は、「特に効率性の低い分野」であり、「国鉄経営上の負担を越えたと認められる構造的欠損について、国民経済的観点を考慮して、公的助成を含む所要の対策を講ずる」べきだとした。

#### 口 - カル線の範囲

特に効率性が低く国鉄の自立経営上の大きな負担となる路線として次の基準に基づき具体的に確定する。

- 能率的経営によっても採算困難な輸送密度の少ない路線(輸送密度8,000人/日を参考とする)
- 特性分野以外の路線

#### 口 - カル線の区分

バス輸送との経済比較による輸送密度等の基準に基づき、次のように区分する。

- 鉄道輸送の方が経済的な路線
- バス輸送への転換が困難な路線
- バス輸送の方が適切な路線

#### 協議会

- 原則として、関係都道府県の区域ごとに、国及び国鉄の関係出先機関、関係

地方公共団体、その他の関係者による協議会を組織する。

- 協議会においては、バス輸送か第3セクタ - 等による鉄道存続かの選択を一定期間内に行う。
- 一定期間内に結論が得られなかったときは、国鉄は、その路線をバス輸送に転換する。

#### 援助措置

- バス転換の場合は、バス専用道化を含む道路整備、転換促進および利用者の負担軽減のための措置、バスの欠損補填等を行う。
- 第3セクタ - 化等の場合は、国鉄路線の無償による譲渡・貸付、第3セクタ - 等の欠損補填を行い、国鉄への業務管理の委託を可能とする。

#### 暫定措置

- 対策が講ぜられるまでの間、特別運賃の設定、所要の助成措置を講じる。

#### 国鉄新線

- 上記口 - カル線に準じた措置を講じる。

#### 法的措置

対策について速やかにその実施が図られるよう所要の立法上、行政上の措置が講ぜられる必要がある。

上記のように同委員会答申の基本骨子をみると、バス輸送の方が適切であると認められる国鉄地方鉄道は所要の立法上、行政上の措置を得たうえで、バス輸送への転換すべきであると表明したのである。

同委員会の答申は輸送密度の大小に基づいて不採算な地方鉄道を国鉄から切り離して、バスに転換すべきであると提言したという面で見ると、「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)と同一な考え方であったが、1968年9月の国鉄諮問委員会の提言に比べ、地方鉄道廃止の法的根拠を整える必要性を提言したということで、運輸省の決意表明が強く現れたのである。これは、1968年9月の「国鉄諮問委員会の提言」による83線区の不採算な地方鉄道に対する廃止勧告と双壁をなす総合的な地方鉄道対策であり、これが法制化されれば、地方鉄道対策は、国鉄史上最も大きな革命的とでもいべき転換期にはいると評価された。

同委員会の答申は、第3章の第4節「の国鉄再建法の成立と国鉄地方鉄道の廃止・転

換推進」で述べることになるが、1980年に制定される国鉄再建法の基本的な構想に大きな影響与えることになる。その後、国鉄地方鉄道対策の法制化に向けた動きは国鉄再建法の制定まで急速に進められるようになった。

#### 第4節 国鉄再建法の成立と国鉄地方鉄道の廃止・転換推進

##### 1. 国鉄再建法(政府案)の決定

1979年7月2日、国鉄は新しい経営改善計画の基本となる「国鉄再建の基本構想案」を運輸省に提出し、不採算な地方鉄道対策については、所要の立法措置と相まって、1985年度までに輸送密度2,000人未満の路線についてバスへの転換を想定した。運輸省はこれを受けて直ちに法案の本格的な検討に入るようになった。

政府は、国鉄から提出された「国鉄再建の基本構想案」を殆どそのまま受け入れ、1979年12月29日、「日本国有鉄道の再建について」<sup>24</sup>を閣議決定した。これは運輸政策審議会の国鉄地方交通線問題小委員会の最終報告書(1979年1月)を基本ベ - スとしたものであり、1960年代からの国鉄地方鉄道対策の最終・決定版としてこれを法制化しようとするものであった。この国鉄地方鉄道対策の主な骨子は、不採算な地方鉄道については、バスへの転換又は第3セクタ - 鉄道等による鉄道輸送への転換措置を講じ、そして法的措置のために第91回国会に関連の法律案を提出するというものであった<sup>25</sup>。

不採算な地方鉄道のバスへの転換とそれに伴う法的措置を目玉にした国鉄再建法案は政調審議会の審議を経て、自民党の総務会審議(1980年2月19日)まで至ることになった。自民党の総務会では、石井部会長の「国政を担う政権政党として国の財政を守るという立場からも放置できない課題であるので英断をもって御承認願いたい」<sup>26</sup>との説得をへて、鈴木善幸総務会長が、「1985年度までに民間なみに業務能率を向上させるよう最大限の努力と国鉄の破局的経営状態に鑑み、今回の再建計画が最後の再建機会であり、これを達成しえない場合、残る方策は民間への全面的移管以外にはありえないことを十分認識し、不退転の決意をもってその完遂を期する」<sup>27</sup>という最後通牒ともいべき2点の付帯決議案を提案し、全員一致で賛成されることになった。

## 2. 国鉄再建法案の国会審議

1980年2月20日、政府は国鉄再建法案を第91回国会に提出したが、1980年5月16日、大平内閣不信任案成立によって同法案は廃案された。

1980年2月20日、政府は第91回国会に国鉄再建法案を提出し、1980年4月18日衆議院の本会議で、地崎宇三郎運輸大臣は法案の趣旨を説明した。その法案中主たる事項の概略説明の中で、「国鉄地方鉄道対策の事項」について次のように述べている<sup>28</sup>。

日本国有鉄道経営再建促進特別措置法案につきまして、その趣旨を御説明申し上げます。……中略……本法律案は、この閣議了解の考え方に基づいて、国鉄の再建を促進するためにとるべき特別の措置を定めるものであります。次に、この法律案の概要について御説明申し上げます。……中略……第三に、国鉄の鉄道の営業線のうち地方交通線に関しては、関係行政機関等による特定地方交通線対策協議会を組織し、特定地方交通線を廃止する場合に必要となる輸送の確保について協議させることとすること、地方交通線の貸し付け及び譲渡の道を開くこととすること等、地域における輸送の確保に配慮しつつ、バスまたは地方鉄道へ転換するための措置を講ずることとするとともに、地方交通線の運賃設定に当たり、物価安定等に配慮しつつ、収支改善のために特別の配意を払うこととする。

その後、衆参同時選挙(1980年6月22日)の結果、自民党が圧勝する結果になった。衆参同時選挙の結果、与野党伯仲から自民党安定多数に一転した国会の政治地図のもとで、鈴木首相は、「政局安定、国政推進を図るためには、野党が反対する法案については数による決着もありうる」<sup>29</sup>との強い意志を示した。その衆参同時選挙後の7月17日第92回特別国会に同法案は再提出され、7月25日に継続審議が議決された後、9月29日に開会された第93回臨時国会で実質的な審議が展開されることとなり、11月4日の衆議院本会議において国鉄再建法案(表3 - 5を参照)は可決された。翌11月5日から参議院に舞台が移され、「附帯決議」<sup>30</sup>が付されたうえで11月28日の参議院本会議において可決・成立し、同年12月27日に公布、施行された。

この国鉄再建法案の国会審議過程で最大の争点問題になった法律条項は、同法第8条第2項(特定地方交通線の選定基準を政令に委ねる)と同法第10条第3項(特定地方交



通線対策協議会での協議期間は2年間とされ、協議が調わない場合、バスへの強制転換が可能)であった<sup>31</sup>。この関連法律条項に関して国会審議では、「選定基準を政令に白紙委任するのは憲法違反ではないか(同法第8条第2項関連)」、「廃止を前提で行われる見切発車条項は非民主的な国会審議である(同法第10条第3項関連)」<sup>32</sup>等の意見が出された。

国会審議の展開過程では、それまでの各方面での議論をまとめ、活発な議論が交された。国鉄地方鉄道の存廃問題に関する国会質疑と運輸省・国鉄の答弁の骨子は以下のとおりであった<sup>33</sup>。

質疑：特定地方交通線のような線区こそ国鉄が維持すべきであり、それを廃止すべきでない、それを廃止するのは公共性の放棄ではないか。特定地方交通線から出ている赤字は国鉄全体のその1割強にすぎない。その前にやるべきこと、つまり赤字の絶対額が多い幹線もしくは貨物部門の経営改善が先ではないか。

答弁：今回の地方交通線対策は地域の足を奪うのではなく、バスへの転換によって公共交通の効率化をはかり、むしろその長期的維持を目的としている。幹線系の場合は、業務量も大きいので赤字の実額は大きいが1979年度で収支係数は131であり、この程度ならば徹底した合理化をはかり、増収施策を講ずる等の企業努力により収支均衡させることが可能であるのに対し、地方交通線は輸送量の低落によって鉄道特性を失っている状況にあり、収支改善の回復力がない経営努力の限界を超える赤字である。

表3 - 5 国鉄再建法の概要(1980.12.27公布、法律第111号)

区分	内容	関連法律条項
再建の目標等	- 1985年までに健全経営の基盤確立 - 引き続き、速やかに収支均衡	第1条 - 第3条
経営改善計画	- 経営改善計画の策定と実施 - 毎年実施状況をみて所要の修正 - 監査充実のため監査委員の1名増員	第4条 - 第7条

地 方 鉄 道 対 策	対象路線	- 政令の基準に基づき決定 ・ 地方交通線 ・ 特定地方交通線(バス輸送の方が適当な線区)	第8条 - 第13条
	転換対策	- 経営改善計画で特定地方交通線ごとに転換の時期を設定(廃止の予定時期、会議開始希望日) - 地方協議会の会議により転換方法を決定(国鉄、関係行政機関、地方公共団体) - 廃止許可の申請(会議開始から2年経過後協議不調、協議成立)	
	営業線の貸付・譲渡	- 地方交通線を地方鉄道業者・第3セクタへ貸付・譲渡	
	転換路線補助	- 市町村等に対する転換交付金の交付 - 転換後のバス・地方鉄道等に対する運営費補助	第18条 - 第26条

出所：松田研一[1984]「国鉄再建対策と地方交通線(2)」地方自治制度研究会『地方自治』ぎょうせい第439号、36頁より作成。

### 3. 国鉄再建法による地方鉄道の廃止・転換推進

1964年に国鉄経営が赤字になって以来、国鉄再建計画は推進されてきたが計画どおりに進まず、いずれも失敗したことから、国鉄再建法は国鉄の営業範囲を大幅に縮小して再建に臨もうとしており、あとのない再建計画とも言われている。とりわけ、国鉄再建法の“目玉”が地方鉄道対策にあるということは確かであった。国鉄再建法の制定後、特定地方交通線の廃止対象路線を選定する基準を定めた政令「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法施行令」(1981年3月11日、政令第25号)が制定されることになった。

以下、「特定地方交通線の廃止対象路線を選定する基準」と廃止・転換推進について述べていく。

「国鉄再建法、同法施行令」は基本原則として輸送密度によって地方鉄道の存廃問題を存続あるいは廃止に区分した。輸送密度は1日1キロ当りの輸送人員ということ

で、営業キロの長さや鉄道の運行本数が異なっても同じ基準で運行成績を比較できるので広く用いられている。特に政治的な関与のしやすい地方鉄道の存廃問題を輸送密度という指標を使用して存廃の基準としたことは、その政治的関与を防ぐ方策であるともいえよう<sup>34</sup>。

そして輸送密度が4,000人キロ/日未満でバス転換が可能とされた83線区・3,157キロ(当時の国鉄総延長キロの14%に当る)は、特定地方交通線と名づけられて速やかに廃止するものとされた。表3-6と図3-1はこれらの取扱いを示したものだが、あくまで基本原則であって、廃止対象から除外されたものもある。つまり、輸送密度を基準とした廃止・転換基準には例外条項があり、4,000人キロ/日未満の輸送密度であっても、以下の条件を満たす地方鉄道は廃止・転換から外されることになった。

< 廃止・転換から除外される条件 >

ピーク時の乗客が一方方向1時間1,000人以上

代替輸送道路が未整備

代替輸送道路が積雪のため年間10日以上通行不能

輸送密度1,000人キロ/日以上でかつ一人平均乗車キロが30キロ以上

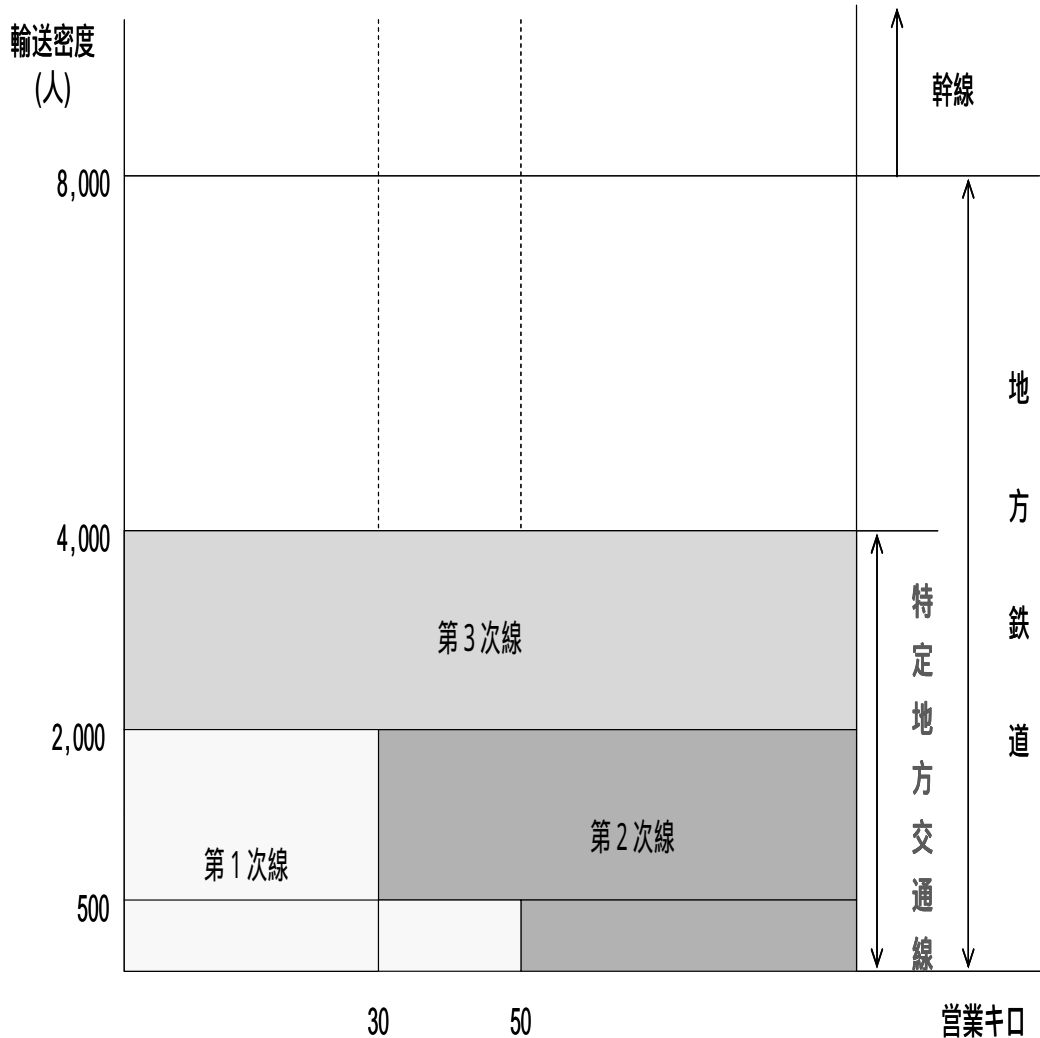
表3-6 「国鉄再建法・同法施行令」における国鉄地方鉄道の取扱い

輸送密度	区分	路線の存廃	
8,000人キロ/日以上	幹線 鉄道	採算黒字路線(存続)	
4,000人キロ/日以上	地方 鉄道	採算赤字でもバスより経済的な路線(存続)	
2,000人キロ/日以上		特定 地方 交通 線	3次選定路線(廃止)
2,000人キロ/日未満			2次選定路線(廃止)
			1次選定基準 - 輸送密度2,000人キロ/日未満 + 30kmの行き止まり線 - 輸送密度500人キロ/日未満 + 50km以下

出所：西田健一[1993]「第三セクタ - 鉄道の現状と課題」『運輸と経済』第53巻

第12号、10頁より作成。

図3-1 輸送密度による線区の区分



出所：今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、4頁より作成。

線区ごとの輸送密度や平均乗車キロといった客観的な数値を用いることで、その後の作業に判断の余地が入り込む可能性をなくしたことは、地方鉄道対策の過去の失敗を考えると重要なポイントであった<sup>35</sup>。

ここで廃止基準になった輸送密度の根拠についてみると、「鉄道の特性が発揮できない基準がなぜ2,000人であり、4,000人であったのか、その根拠は明らかにされなかったが、1960年代以降に進行した地方私鉄の廃止年度における輸送密度をみると、線

区によって相当のばらつきはあるものの、1,000人代での廃止が多いことがわかる。従って、第1次線、第2次線は私鉄とほぼ同じ廃止水準であり、第3次線はそれよりもやや高い水準<sup>36</sup>といえよう。また、「おそらく鉄道の輸送コストを輸送量ごとにバスのそれと比較して算出したのだろう。しかし地方私鉄の中には、輸送密度4,000人以下でも必死に営業を続けている例は少なくない。もちろんその場合、徹底した合理化、多角経営、運賃水準の高さといった、国鉄との経営上の差異を見逃すことはできない<sup>37</sup>」のである。

運輸省は、国鉄により選定承認申請された路線について、関係都道府県知事の意見を聞いた後に承認することになった。同法は路線廃止後の輸送について協議する特定地方交通線対策協議会の設置、設置後2年という期間を経過して協議が調わない場合に、国鉄は廃止の許可申請をするものとしていた。すなわち、一旦、協議会が開かれれば最終的には必ず廃止・転換される仕組みとなっていた。

廃止・転換の実施と共に、財政助成の措置も行われた。廃止・転換を順調に推進するために、営業1キロ当たり3,000万円(公団地方新線の場合は1,000万円)を上限とする転換交付金が国から措置された。さらに転換後の鉄道事業の運営から生じる欠損について、営業開始後5年間に限って国は欠損の50%の補助を行うとされた(表3-7を参照)。ただ、バスに転換された場合には、営業開始後5年間は欠損の100%を補助することとされた。このバスと鉄道の補助の差は、バス転換が基本原則であったことに由来する。

表3-7 廃止・転換等に対する財源助成措置

区分	転換時		開業後
	転換交付金	鉄道設備	赤字補填
特定 地方 交通線	上限3,000万円/キロ	線路・駅等の運営に不可欠な施設を無償貸与・譲渡	開業後5年間に限って5割補助

出所：青木栄一[1989]「特定地方交通線転換の地域論的意義」『運輸と経済』第49巻第10号、18頁より作成。

そして、上記のような基準によって特定地方交通線に指定された83線、3,157.2キロ(約3,160キロ)は、バス転換(45線区1,846.5キロ)及び第3セクタ - 鉄道等転換(38線区1,310.7キロ)とされて、3次にわたって廃止・転換されることになった。

なお、国鉄地方鉄道対策は「国鉄再建法」に基づいて実施されたが、本稿では「国鉄再建法」が定める規定に従って地方鉄道のうち、廃止・転換の対象線となった特定地方交通線の位置図、特定地方交通線の廃止・転換状況、特定地方交通線対策の取り扱い、幹線・地方鉄道の線区区分の考え方を以下のように表わした(表3 - 8、表3 - 9、図3 - 2、図3 - 3、図3 - 4を参照)。

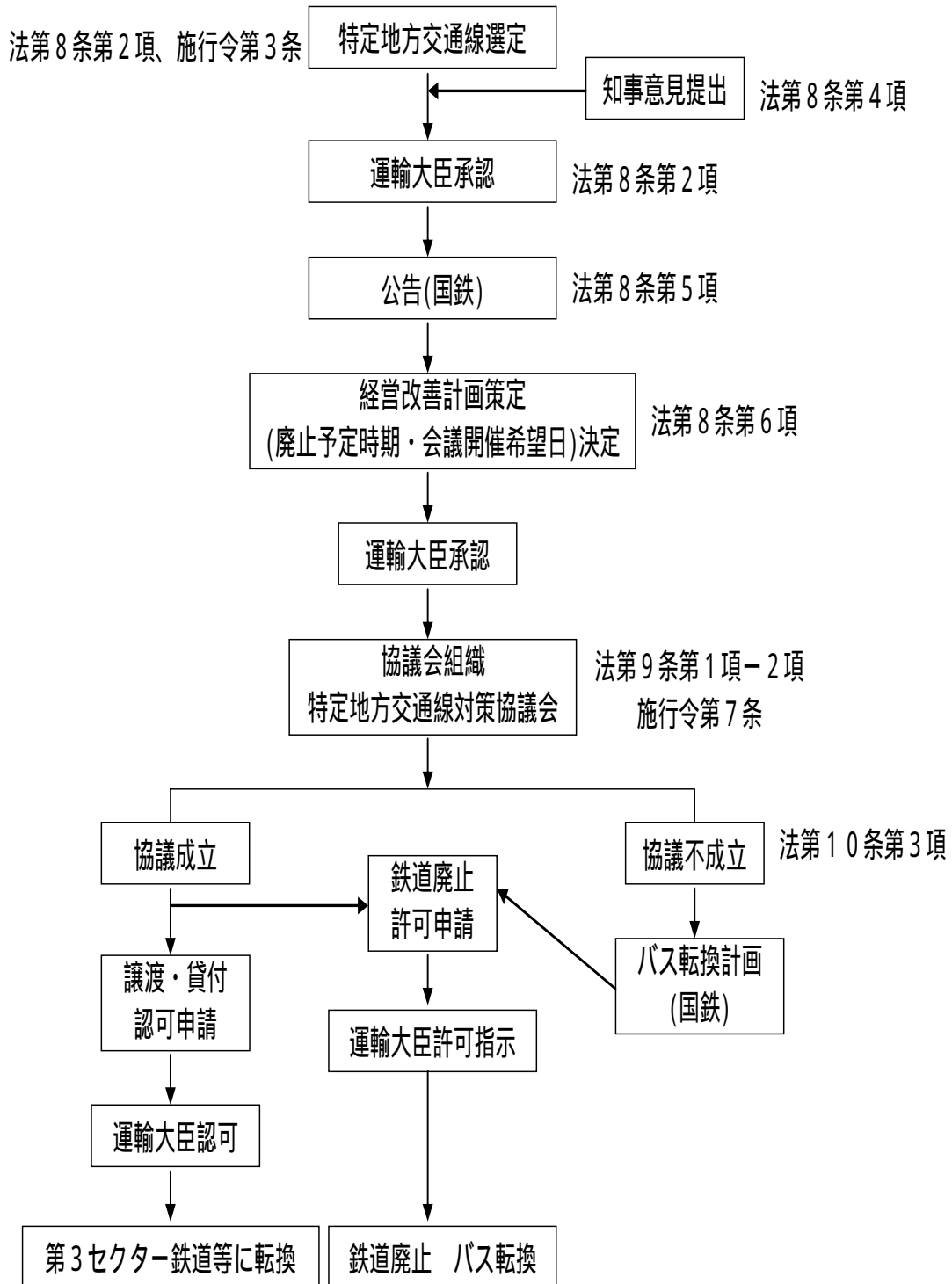
表3 - 8 特定地方交通線の廃止・転換状況

区分	選定 路線数	バス 転換	鉄道転換		
			路線数	3セク鉄道	民鉄
第1次線	40線	22線	18線	14社	2社
第2次線	31線	20線	11線	11社	
第3次線	12線	3線	9線	7社	
小計	83線	45線	38線	31社	2社
地方新線			6線	6社	
合計			37社		2社

出所：西田健一[1993]「第三セクタ - 鉄道の現状と課題」『運輸と経済』第53巻  
第12号、10頁より作成。



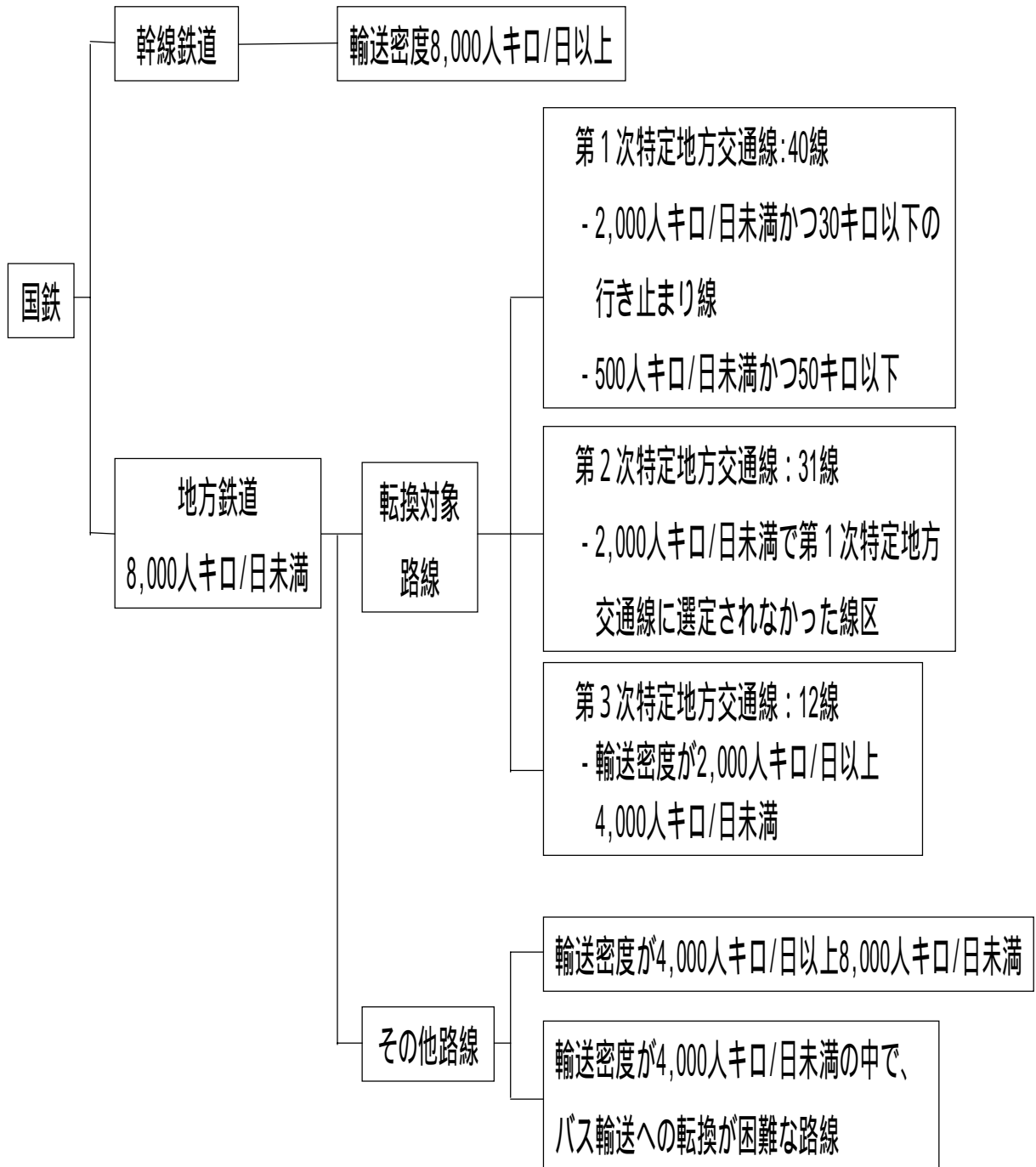
図3-3 特定地方交通線対策の取り扱い



出所：香川正俊[2002]『第3セクタ-鉄道』成山堂書店、17頁より作成。



図3 - 4 幹線・地方鉄道の線区区分の考え方



出所： 運輸振興協会[1990] 『特定地方交通線対策の記録』41頁より作成。

表3-9 第3セクタ - 鉄道等に転換した路線の現状

線名	区間	キロ	事業者名	備考
池北	池田 - 北見	140.0	北海道ちほく 高原鉄道	第2次転換路線
黒石	川辺 - 黒石	6.6	弘南鉄道	第1次転換路線
大畑	下北 - 大畑	18.0	下北交通	第1次転換路線
角館	角館 - 松葉	19.2	秋田内陸縦貫鉄道	第1次転換路線
阿仁合	鷹巣 - 比立内	46.1	秋田内陸縦貫鉄道	第2次転換路線
矢島	羽後本荘 - 矢島	23.0	由利高原鉄道	第1次転換路線
久慈	久慈 - 普代	26.0	三陸鉄道	第1次転換路線
盛	盛 - 吉浜	21.5	三陸鉄道	第1次転換路線
宮古	宮古 - 田老	12.8	三陸鉄道	第1次転換路線
長井	赤湯 - 荒砥	30.6	山形鉄道	第3次転換路線
丸森	槻木 - 丸森	17.4	阿武隈急行	第1次転換路線
会津	西若松 - 会津高原	57.4	会津鉄道	第2次転換路線
真岡	下館 - 茂木	42.0	真岡鉄道	第2次転換路線
足尾	桐生 - 足尾本山	46.0	わたらせ渓谷鉄道	第2次転換路線
木原	大原 - 上総中野	26.9	いすみ鉄道	第1次転換路線
二俣	掛川 - 新所原	67.9	天竜浜名湖鉄道	第2次転換路線
岡多	岡崎 - 新豊田	19.5	愛知環状鉄道	第3次転換路線
能登	穴水 - 蛸島	61.1	のと鉄道	第3次転換路線
神岡	猪谷 - 神岡	20.3	神岡鉄道	第1次転換路線
樽見	大垣 - 美濃神海	24.0	樽見鉄道	第1次転換路線
明知	恵耶 - 明知	25.2	明知鉄道	第1次転換路線
越美南	美濃太田 - 北濃	72.2	長良川鉄道	第2次転換路線
伊勢	阿原田 - 津	22.3	伊勢鉄道	第2次転換路線
信楽	貴生川 - 信楽	14.8	信楽高原鉄道	第1次転換路線
宮津	西舞鶴 - 豊岡	84.0	北近畿タンゴ鉄道	第3次転換路線
三木	厄神 - 三木	6.8	三木鉄道	第1次転換路線
北条	栗生 - 北条町	13.8	北条鉄道	第1次転換路線
若桜	郡家 - 若桜	19.2	若桜鉄道	第1次転換路線
岩日	川西 - 錦町	32.7	錦川鉄道	第2次転換路線
中村	窪川 - 中村	43.4	土佐くろしお鉄道	第3次転換路線
甘木	基山 - 甘木	14.0	甘木鉄道	第1次転換路線
伊田	伊田 - 直方	16.2	平成筑豊鉄道	第3次転換路線
糸田	後藤寺 - 金田	6.9	平成筑豊鉄道	第3次転換路線
田川	行橋 - 伊田	26.3	平成筑豊鉄道	第3次転換路線
松浦	有田 - 佐世保	93.9	松浦鉄道	第2次転換路線
高千穂	延岡 - 高千穂	50.1	高千穂鉄道	第2次転換路線
高森	立野 - 高森	17.7	南阿蘇鉄道	第1次転換路線
湯前	人吉 - 湯前	24.9	くま川鉄道	第3次転換路線

出所：浅井康次[2004]『口 - カルに明日はあるか』交通新聞社、22頁より作成。

## 小括

以上、第3章では、地方鉄道の存廃問題における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されたのかを明らかにするために、国鉄総裁諮問機関である「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)、運輸大臣の諮問機関である「国鉄地方交通線問題小委員会の答申」(1979年1月)、「国鉄再建法の政府案」(1979年)、「国鉄再建法案の国会審議」、「国鉄再建法制定」(1980年12月)による国鉄地方鉄道の廃止・転換の推進を中心にして考察してきた。ここで地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の主な流れと基本的な考え方を再整理してみると以下のようなになる(表3-10を参照)。

表3-10 国鉄地方鉄道対策の主な流れと基本的な考え方

区分	国鉄諮問委員会の提言 (国鉄の提言)	国鉄地方交通線問題 小委員会の答申 (運輸省の答申)	国鉄再建法と 同法施行令の制定
年月	1968年9月	1979年1月	1980年12月(法制定) 1981年3月(施行令制定)
展開性格	対策始動	対策に拍車	対策完了
廃止背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 国鉄全体の経営悪化</li> <li>- 輸送密度の大・小</li> <li>- 収支均衡が見込めない地方鉄道はバスへの廃止・転換すべき</li> </ul>		
転換形態	鉄道 バス	鉄道 バス 鉄道 第3セクタ - 鉄道	鉄道 バス 鉄道 第3セクタ - 鉄道
推進結果	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 計画</li> <li>・ 83線、2,600キロ廃止</li> <li>- 結果</li> <li>・ 11線区120キロ廃止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地方鉄道廃止の法的根拠を整える必要性を提言し、</li> <li>- 国鉄再建法(1980年)の成立に直接的な影響を与える</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 特定地方交通線83線が廃止・転換の対象に選定される</li> <li>・ 第3セクタ - 鉄道等への転換：38線</li> <li>・ バスへの転換：45線</li> </ul>
廃止表明基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>- この提言により、戦後、初めて地方鉄道対策に本格的に取り組むようになり、</li> <li>- 地方鉄道からバスへの転換政策の出発点が公式的にこの「国鉄諮問委員会の提言」から始まる</li> </ul>	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	<ul style="list-style-type: none"> <li>- その後の地方鉄道対策の方向付けに大きな影響を与える</li> </ul>	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	

<b>存廃責任 と 財源措置</b>	- 同委員会の提言に盛り られた基本的な考え方が 「国鉄地方交通線問題小 委員会の答申」(1979年) と国鉄再建法(1980年) の基本論理に大きな影 響を与える	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
----------------------------	--	---

出所：第3章で論じられた内容に基づいて筆者が作成。

地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の展開過程は「国鉄諮問委員会の提言」(1968年)から本格的に始まることになった。同委員会の提言は、採算の取れない国鉄地方鉄道についてバスへ転換するという形の合理化が適切であるという判断を打ち出したのであり、国鉄地方鉄道からバスへの転換政策の出発点がこの「国鉄諮問委員会の提言」から公式的に始まったのである。

同委員会の提言は、その後の国鉄地方鉄道対策の方向付けに大きな影響を与える内容が含まれていた。また、同委員会の提言に盛り込まれた多くの意見が国鉄再建法(1980年12月制定)の基本論理にも大きな影響を与えた。同委員会の提言の基本的な考え方が「国鉄地方交通線問題小委員会の答申」(1979年)に引き継がれて、「国鉄再建法」(1980年)の成立と「同法施行令」(1981年)の実施によって国鉄地方鉄道対策に終止符を打つことになったのである。上記の表3 - 10をみれば、地方鉄道の存廃問題における重要な事柄である存廃決定の判断、存廃責任と財源措置が鉄道事業者と地方自治体に委ねられているのが分かる<sup>38</sup>。

従って、地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の展開過程を通して言えることは、「国からいくらかの条件付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」ということが国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方であるといえよう。

## 注

---

<sup>1</sup> この時期において地方鉄道への提言は、国鉄経営調査会答申(1956.1)、国鉄諮問委員会意見書(1960.9)、交通基本問題懇談会答申(1964.3)、国鉄基本問題懇談会意見書(1964.11)、国鉄監査報告書(1967)があげられる。これらの各種審議会等の主な意見を整理してみると以下の通りである。

「新線建設は収支のバランスがとれないばかりでなく、その財源について問題があり、また利子負担も増加して経営収支の赤字を増加させるきらいがある。一部には国鉄の公共性からみて新線建設を続行せしむべしとの意見があるが、少なくとも国鉄財政の苦しい今日では経営が立ち直るまでの当分の間これを中止するのが適当である」(「国鉄経営調査会答申」1956年1月)。

「現在採算割れである路線に関しては、特にその程度のひどいものについて、特別運賃の設定、……中略…… 採算割れの新線建設については、政府はその建設を中止するための措置をとるか、またはその建設費を負担し、かつ建設後における経営費の欠損を補償すること」(「国鉄諮問委員会意見書」1960年9月)。

「地方の鉄道新線については、そのほとんどが赤字であり、将来鉄道経営に大きな負担となることが予想されるので、国策的見地から真に必要なものを除き、その建設は絶対にこれを慎むべきであり、……中略…… 道路建設との慎重な比較検討のうえ決定されるべきである。さらにこの場合、これが将来とも国鉄経営の負担にならないよう十分な配慮が望ましい」(「交通基本問題調査会答申」1964年3月)。

「いわゆる閑散線区については、……中略…… なお一層の合理化を推進する必要がある」(「国鉄基本問題懇談会意見書」1964年11月)。

<sup>2</sup> この「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月4日)によって、戦後、初めて地方鉄道対策に本格的に取り組みむようになる。そこでは国鉄経営悪化の主な原因が地方鉄道にあると認識し、地方鉄道のバスへの転換が国鉄経営の改善に繋がるという考え方があった。

<sup>3</sup> 運輸振興協会[1990]『特定地方交通線対策の記録』5頁。

<sup>4</sup> 所沢熙夫[1976]「国鉄経営からみた口 - カル線問題」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、31頁。

<sup>5</sup> 運輸政策研究機構編[2000]『日本国有鉄道民営化に至る15年』成山堂書店、184頁。

- 
- <sup>6</sup> 運輸省[1969]「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」9月12日、閣議決定、5頁。
- <sup>7</sup> 毎日新聞(1968年9月6日)は、次のように述べている。「国鉄総裁の諮問機関である国鉄諮問委員会は、1968年9月4日「赤字線のうち83線区約2,600キロを廃止し、自動車輸送に切替えるべきである」という趣旨の意見書を、石田総裁に提出した。赤字線の廃止は、かねてからの懸案であるが、その実行はきわめてむずかしい問題である。この諮問委の意見書が発表されるや、早くも各地で廃止反対の動きが出ており、今後のはげしい抵抗が予想されるのである。しかし、諮問委員会が打ち出した各線区の廃止が妥当か、どうかはともかく、基本的には、赤字線廃止の方向で国鉄運営の健全化を図るべきが当然であろう。……中略……したがって、廃止に当たっては地元の交通事情、将来性を十分検討する必要がある。もし、国鉄の財政事情がそれを許さないというなら、採算に見合った運賃に改正するとか、地元市町村、あるいは国がそれを負担するようにすべきであろう。国鉄は、公共的サービス機関としての使命を負っているのだから、一方的に廃止することなく、できるだけ、地元の理解を得たうえで決めるべきである。
- <sup>8</sup> 土居靖範[1985]「国鉄赤字口 - カル線廃止の現局面と問題点」『立命館経営学』第23巻第5号、38 - 39頁。
- <sup>9</sup> 日本国有鉄道[1974]『日本国有鉄道百年史』第13巻、686頁。
- <sup>10</sup> 本公団は、1964年2月に成立した「日本鉄道建設公団法」により設立された。その目的を第1条で次のようにうたっている。「鉄道新線の建設を推進することにより、鉄道交通線の整備を図り、もって経済基盤の強化と地域格差の是正に寄与することを目的とする」。
- <sup>11</sup> 日本国有鉄道地方交通線対策室[1987]『地方交通線対策史』91頁。
- <sup>12</sup> 中西健一[1985]『戦後日本国有鉄道論』東洋経済新報社、103頁。
- <sup>13</sup> 大谷健[1977]『国鉄は生き残れるのか』産業能率短期大学出版部、34頁、中西健一[1985]『戦後日本国有鉄道論』東洋経済新報社、103頁。
- <sup>14</sup> 前掲『戦後日本国有鉄道論』103頁。
- <sup>15</sup> 田中角栄[1972]『日本列島改造論』日刊工業新聞社、122～123頁。
- <sup>16</sup> 「第69回国会衆議院運輸委員会会議録第3号」1972年9月12日。
- <sup>17</sup> 前掲『地方交通線対策史』122頁。

---

<sup>18</sup> 1972年1月、新しい再建10ヶ年計画(1972年度 - 1981年度)の基礎となった「国鉄財政新再建対策要綱」において、地方閑散線・3,400キロを5年以内の撤去するとの方向が打ち出された。この地方閑散線は、不採算な地方交通線の83線区2,600キロをバスに転換(国鉄諮問委員会の提言; 1968年9月)しようとしたのと同様、バスとのコストを比較し、バスのほうが有利な線区のうち、バスへの転換が実現可能と思われる線区を選び出したものであった。しかしながら、国鉄運賃値上げ法案の国会提出を控えた1972年2月18日の自民党総務会において、この国鉄財政新再建対策要綱の地方閑散線撤去に関する条項の適用については、「関係地方公共団体の同意を得た場合に限るものとする」との決議がなされたため、国鉄が積極的に推進しようとした地方交通線対策は事実上挫折することになったのである。これらの詳細な内容については、今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクター鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、所沢熙夫[1976]「国鉄経営からみた口 - カル線問題」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、前掲『地方交通線対策史』等を参照されたい。

<sup>19</sup> 「日本国有鉄道再建対策要綱」1975年12月31日、閣議了解、2 - 3頁。

<sup>20</sup> 臨時行政調査会事務局[1981]『臨調緊急提言』行政管理研究センター、10頁。

<sup>21</sup> 同上、24頁。

<sup>22</sup> 国鉄地方交通線問題小委員会の中間報告の概要は以下の通りである。

#### 基本的な考え方

地方ローカル線について、これまでの諸種の提言と対策にもかかわらず所期の成果をあげられなかったのは、「路線の廃止等の対策について地元による選択の余地が少なかったことなどに問題があった」からであり、今後の口 - カル線対策の実施に当っては、「地域住民自身が本問題について直接に参加し、国鉄の自立経営上の観点を含めて用意されたいいくつかの選択案の中から、地元の参加と協力によって適切な選択が行われることが基本とならなくてはならない」

#### 口 - カル線の範囲

「基本的には、鉄道としての特性を發揮することが著しく困難であると認められる路線等の基準を勘案し、国鉄の自立経営上の負担となるものをその対象とすべき」であり、「具体的な範囲については引き続き速やかに検討を行う」

---

### 協議会の設置と地元の選択

基本的措置として、「地域住民の意見を反映させるための協議会を設けることが適当」であるとし、その協議会は、「関係地方公共団体、国鉄、国の関係出先機関その他の関係者が構成員となると思われるが、その措置、運営の方法について今後速やかに検討する必要がある」と述べた。協議会においては、「個々の路線について次の4案から検討・選択する」

A案：運営の合理化の徹底、特別運賃、国・地方公共団体の助成により国鉄の路線として維持する

B案：民間事業者、第3セクター、地方公共団体等に経営を委譲する

C案：路線敷を専用自動車道とし、国鉄バスを運行する

D案：既存道路の改修、国鉄バスを含むバスのサービス改善等により、一般道路輸送に転換する。B案 - D案についても所要の助成措置を講ずる

### 暫定的措置

上記各案の実施までの間は、運営の合理化、増収のための措置、公的助成等を行う

### 新線建設

「いわゆるAB線についても、上記基本的措置に準じた措置をとるべき」である。

この中間報告については、それまでの口 - カル線対策の経験の上に立って、協議会の設置を提唱し、地元選択案を明示した点が注目されたが、具体的な方法論については最終報告に“先送り”されたため、問題の所在を広くPRする効果はあったものの、具体的な口 - カル線対策を導き出すには至らなかった。前掲『地方交通線対策史』131 - 132頁。

<sup>23</sup> 前掲『地方交通線対策史』133 - 134頁。

<sup>24</sup> この「日本国有鉄道の再建について」(1979年12月29日、閣議了解)の中で地方鉄道対策に関する主な内容の概要は以下の通りである。

### 経営の重点化

国鉄は、都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び大量・定型貨物輸送の分野を中心に経営の重点化を進める。その他の輸送需要が少なく、鉄道特性が発揮し難い分野については、輸送力、経営範囲の縮小等の減量化施策を講ずる。このうち、



---

地方交通線については、地域住民の理解を得るよう努めつつその足の確保に十分配慮しながら、徹底した合理化、特別運賃の設定、バス輸送又は第三セクター、民間事業者等による鉄道輸送への転換等所要の措置を講ずることとする。当面、昭和60年度までの間は輸送密度2,000人未満の路線(約4,000キロ)についてバス輸送又は第三セクター、民間事業者等による鉄道輸送への転換を行なうこととする。上記の経営の重点化を進めるなかにおいて、総力をあげて収入の増加と経費の節減に努める。

#### 公的助成等

国鉄地方交通線対策を推進することとし、その円滑な実施を図るため、バス輸送又は第三セクター、民間事業者等による鉄道輸送への転換促進措置に要する費用、転換後のバス事業又は第三セクター、民間事業者等による鉄道事業の経営から生ずる欠損及び国鉄の維持する地方交通線の経営から生ずる欠損について、所要の公的助成を行う。また、国鉄地方交通線の転換が地元住民の生活に及ぼす影響を最小限にとどめるため、関係地方公共団体の協調が得られるよう努めるとともに、国鉄地方交通線の転換に伴い、関連道路の整備を図る等所要の措置を講ずるものとする。

#### 法的措置

上記の措置の実施のため、第91回国会に所要の法律案を提出する。日本国有鉄道監査委員会[1980]『日本国有鉄道監査報告書』270 - 272頁。

<sup>25</sup> 前掲『地方交通線対策史』139頁。

<sup>26</sup> 同上、140頁。

<sup>27</sup> 同上、140頁。

<sup>28</sup> 『第91回国会衆議院本会議会議録第19号』1980年4月18日、2頁。

<sup>29</sup> 前掲『地方交通線対策史』145頁。

<sup>30</sup> 法案には 地方交通線対策を進めるにあたっては、地域住民の意向及び知事の意見を尊重すること、 特別運賃の設定にあたっては、利用者の急激な負担増加を伴わないよう配慮すること等、7項目にわたる附帯決議が付された。『衆議院会議録第12号』1988年11月28日、11頁。

<sup>31</sup> これについての具体的な関連法律条項の内容は「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111号)」を参照されたい。

- 
- <sup>32</sup> 前掲『地方交通線対策史』147頁。
- <sup>33</sup> 同上、146頁。さらに詳細なことについては、『第91回国会衆議院運輸委員会会議録第14号』1980年4月25日、1 - 11頁と『第93回国会衆議院運輸委員会会議録第7号』1980年10月28日、1 - 23頁を参照されたい。
- <sup>34</sup> 国鉄地方鉄道の廃止基準を施行令に回したことについては、香川正俊[2002]『第3セクタ - 鉄道』成山堂書店が詳しい。
- <sup>35</sup> 佐々木弘・正司健一[1995]「第三セクタ - 鉄道の経営」『運輸と経済』第55巻第4号、34頁。
- <sup>36</sup> 今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、10頁。
- <sup>37</sup> 福田行高[1981]「地方交通線のきょうとあす」『鉄道ジャーナル』第15巻9号、17頁。
- <sup>38</sup> これに加えて、立山学[1992]は、「まず、いわゆるロカール線廃止問題の経過と問題点をかいつまんで紹介しておこう。昭和55年の12月に「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」が成立した。同法は、ローカル線廃止の大手術で、破綻した国鉄の財政を再生させるというふれこみでつくられた。国鉄の営業線(245線・約2万3,000キロ)は幹線系(約1万3,000キロ)と地方交通線(約1万キロ)に二分され、その地方交通線のうちで、乗客が1日4,000人キロ(当初は2,000人キロ)未満の線を特定地方交通線(83線・3,157キロ)と名づけて、それを1次、2次、3次にわけて廃止することにしたのである。つまり、国鉄の線路の13.7%を切り捨てて、国鉄を生き残らせようという構想だった。しかし、国鉄は生き残らずに、民営化されてしまった。……中略…… “切り捨て”の理由は、ローカル線は赤字をたれ流すから、ということだった」と主張する。立山学[1992]『「国鉄民営分割」五年目の決算』健友館、100頁。