

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

はじめに

これまで、国鉄地方鉄道対策の展開過程を中心に、国鉄地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策がどのような考え方によって推進されてきたのかを考察してきた。そして、国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方は、「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」ということを第3章で明らかにしたのである。

そして、1980年代の国鉄地方鉄道対策が終結されて以後、国は鉄道事業の自由競争を促進し、撤退と新規参入の自由化を目的とする「鉄道事業法の一部を改正する法律」(1999年5月21日、法律第49号)を制定することになった。同法の制定に伴って旅客鉄道事業に需給調整規制の廃止が実施(2000年3月)されるようになったのである。この需給調整規制廃止の実施によって不採算な地方鉄道は一層規模の縮小あるいは路線廃止の危機にさらされるというこれまでに経験のない重大な局面を迎えることになった。

また、2003年3月に国土交通省は地方鉄道の再生を目的として「地方鉄道問題に関する検討会の提言」を打ち出したのである。同検討会の提言では、地方鉄道復活のためには鉄道事業者の自助努力と国・地方の適切な関与が必要であると強調しながら、1年前までに届出をすれば廃止できるという退出について鉄道事業者の判断が優先されるという現在の基本的な考え方(2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制の廃止)は維持しつつ、地方鉄道の存廃問題に関しては、採算の確保が困難な地方鉄道の存続か廃止かは地域みずからが判断すべきことで、地方鉄道を維持する場合は地域の主体的な関わりが求められるとしていた。

このような状況の中で近年、2003年3月の「地方鉄道問題に関する検討会の提言」に引き続き、「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)が成立し、地域公共交通への関心が高まるようになった。

同法によって地方鉄道の存廃問題について鉄道事業者との話し合いができるように

合意過程を法的に保障しているのが特徴である。しかし、地方鉄道の存廃問題に限って、合意過程を法律で保障しているが、地方鉄道の社会的な価値を認識して存続・維持させようとしても、地方による存続・維持に見合う財源が伴わない限り、廃止せざるを得ない状況に追い込まれる可能性が生じている。

従って、本章では、国鉄分割・民営化以後、地方鉄道の撤退に急速な拍車をかけるようになった2000年の「改正鉄道事業法の改正」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「地方鉄道問題に関する検討会の提言」(2003年3月)と地方鉄道の活性化及び再生を目標として成立した「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(2007年5月)を中心にして、今日の地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策はどのような考え方によって行われてきたのかを考察する。

そして、この考察によって、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する。

第1節 需給調整規制の廃止による地方鉄道の存廃危機

「鉄道事業法の一部を改正する法律」(1999年5月21日、法律第49号)の制定によって、鉄道事業において需給調整規制の廃止(2000年3月)が実施されるようになった¹。その需給調整規制の廃止は自由競争の促進により鉄道分野における経済活動の一層の効率化、活性化を図るという目的で、従来の交通政策の転換を行なったものである。即ち、鉄道事業の自由競争を促進し、新規参入・退出における規制を自由化させるためであった。鉄道事業法が改正される以前には、事業者が鉄道事業から撤退するには国土交通省の許可が必要であったが、鉄道事業法の改正に伴って需給調整規制が廃止された以後は、1年前に廃止届出を提出すれば撤退できるようになった。

同法ではまず、鉄道事業の参入規制を免許制から許可制(同法第3条関係)へに変更したが、同時に「適正な需給均衡」を図る需給調整規制に基づく免許基準を廃止するだけではなく、退出規制についても「公衆の利便が著しく阻害されるおそれがある」

場合の規制要件を削除、事業の休止に関する許可を事前届出制(同法第28条関係)に改め、事前の廃止許可を1年前の事前届出(同法第28条の2第1項関係)で済むよう緩和した²のである(表4-1を参照)。

表4-1 参入・退出に関する鉄道事業法の改正前後の比較

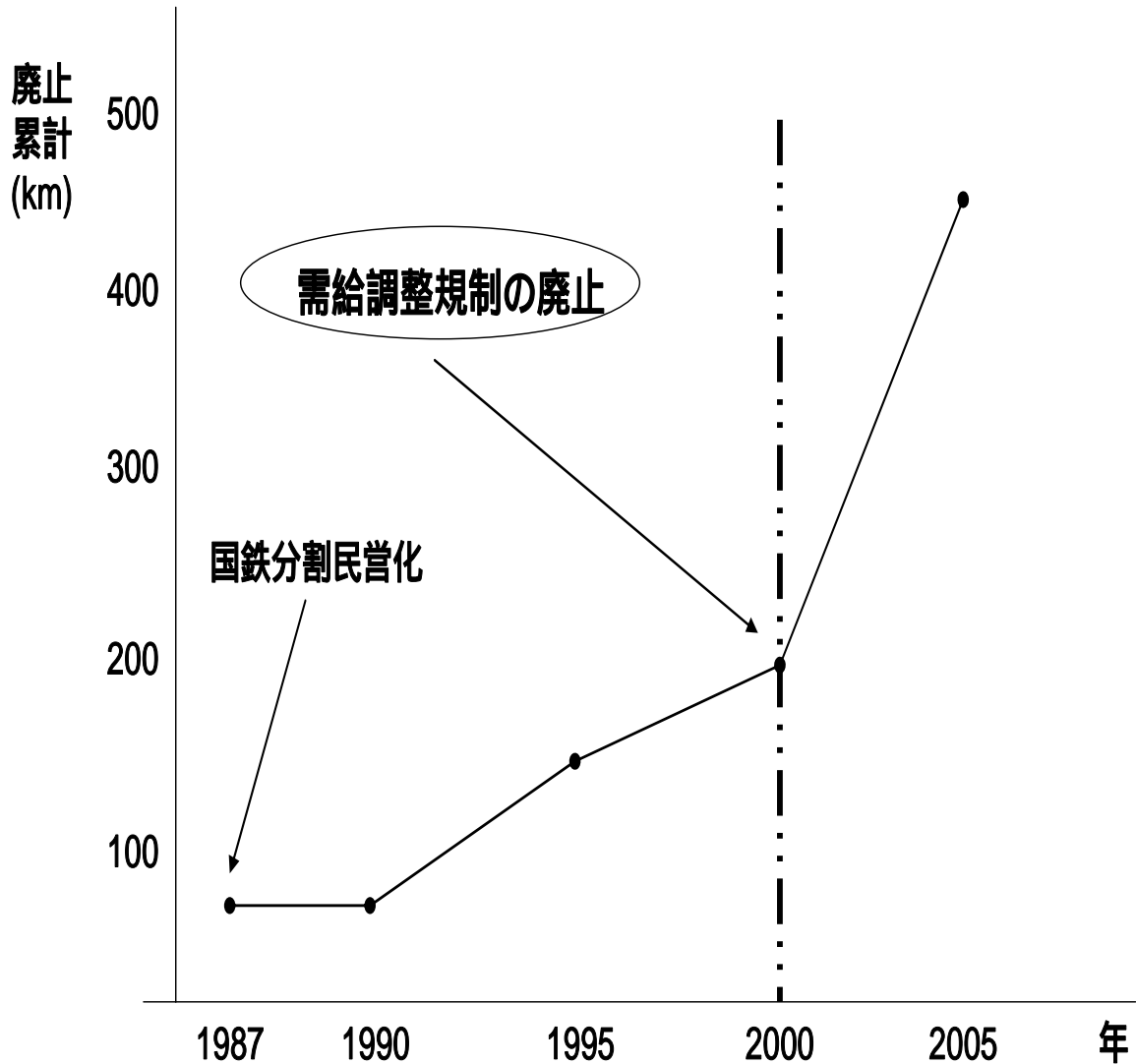
区分	改正前	改正後	備考
新規参入	免許制	許可制	-第3条関連
退出	許可制	事前届出制	-1年前の事前届出 -第28条の2第1項関連

出所：「鉄道事業法の一部を改正する法律」(1999年5月21日、法律第49号)より作成。

本来、より良いサービスが効率的に提供されることを期待したはずの規制緩和政策であるが、現実の地域交通の分野では、理念とは逆の事態が起き、2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制の廃止を契機に、地域交通から事業者の撤退が増加しつつある³。図4-1に見られるように、2000年3月の需給調整規制の廃止で2000年を基準にして地方鉄道の廃止が急速に増えていくことがわかる。

2001年以後2007年までの地方鉄道の廃止状況は、表4-2の通りである。国鉄地方鉄道対策の際、不採算な国鉄地方鉄道の45線区が廃止されたことについては第3章「国鉄地方鉄道対策の展開過程」で述べた通りである。その国鉄地方鉄道対策以後、2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制の廃止を契機に、地方鉄道から事業者の撤退が増加することになる。

図 4 - 1 需給調整規制の廃止による地方鉄道廃止の状況



注：旧国鉄の分割民営化にかかわる地方交通線(口 - カル線)の廃止分を除く。また廃止後ただちに別の事業者に継承された路線は除く。

資料：「駒鉄太郎の鉄道デ - タベ - ス」(<http://www.ne.jp/asahi/wc6y-nmk/komatetsu>)から鉄道まちづくり会議が作成。

出所：土居靖範[2007]『交通政策の未来戦略』文理閣、59頁より作成。

また、2000年以前において地方鉄道の廃止は規模の小さい地方鉄道が主な対象であったが、2000年の鉄道事業法改正による需給調整規制の廃止実施以後は大手民鉄大都市周辺部のほか、第3セクタ - 鉄道、JRの地方鉄道の廃止問題等、全国の規模で地方鉄道の廃止が増えている(表4 - 2を参照)。

表 4 - 2 2000年以後廃止された地方鉄道路線の状況

事業者名	区間	キロ数	廃止年月日
小田急電鉄	向ヶ丘遊園 - 向ヶ丘遊園正門前	1.1	2001.2.1
のと鉄道	穴水 - 輪島	20.4	2001.4.1
下北交通	下北 - 大畑	18.0	2001.4.1
名古屋鉄道	黒野 - 本揖斐	5.6	2001.10.1
名古屋鉄道	黒野 - 谷汲	11.2	2001.10.1
名古屋鉄道	明智 - 八百津	7.3	2001.10.1
名古屋鉄道	江吉良 - 大須	6.7	2001.10.1
長野電鉄	信州中野 - 木島	12.9	2002.4.1
南部縦貫鉄道	野辺地 - 七戸	20.9	2002.8.1
京福電気鉄道	東古市 - 永平寺	6.2	2002.10.21
南海電気鉄道	和歌山港 - 水軒	2.6	2002.5.26
有田鉄道	藤並 - 金屋口	5.6	2003.1.1
名古屋鉄道	味鏡 - 上飯田	2.0	2003.3.27
JR西日本	可部 - 三段峡	46.2	2003.12.1
東急東横線	横浜 - 桜木町	2.0	2004.1.31
名古屋鉄道	碧南 - 吉良吉田	16.4	2004.4.1
名古屋鉄道	猿投 - 西中金	8.6	2004.4.1
名古屋鉄道	忠節 - 黒野	12.7	2005.4.1
日立電鉄	常北太田 - 鮎川	18.1	2005.4.1
のと鉄道	穴水 - 蛸島	61.0	2005.4.1
高千穂鉄道	延岡 - 高千穂	50.0	2005.12.20
北海道ちほく 高原鉄道	池田 - 北見	140.0	2006.4.21
桃花台新交通	小牧 - 桃花台東	7.4	2006.10.1
神岡鉄道	猪谷 - 奥飛騨温泉口	19.9	2006.12.1
くりはら 田園鉄道	石越 - 細倉マインパーク前	25.7	2007.4.1
鹿島鉄道	石岡 - 鉾田	27.2	2007.4.1
西日本鉄道	西鉄新宮 - 津屋崎	9.9	2007.4.1

出所：須田昌弥[2007]25頁、鉄道まちづくり会議編[2004]25頁、岸谷克己[2007]

10頁より作成。

このように2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制の廃止を契機に地方鉄道の廃止が急増してきて、地方鉄道の廃止された該当地域には表4-3のように交通サ-ビスの変化はもちろん、地域社会への社会的影響ももたらしているのが現状である。一般的に地方鉄道が廃止されても代わりにバスを運行すればいいのではないかという考え方があるかもしれないが、表4-3で見られるように、実際に鉄道が廃止され、バスに転換された場合、輸送人員はじめ、運行回数、運賃、所要時間等は鉄道が廃止される前の交通サ-ビスより低下する所が多数あると予測される。

表4-3 地方鉄道の廃止による交通サ-ビスの変化及び社会的影響

区分	バス代替による交通サ-ビスの変化とバス転換率					社会的影響
	輸送人員 (人/日) 転換率	サ-ビス水準				
		運行 回数	運賃 (円)	所要 時間 (分)		
下北交通(下北~大畑間)、2001年4月1日廃止						
廃止前 (98年調査)	鉄道	650	20	410	24	ある商店街では、駅という地域の核を失い、廃止後のイメージ悪化の影響が大きく1店舗当りの売上げが10~15%減少した
廃止後 (02年調査)	バス	12 (1.8%)	4	570	40	
のと鉄道七尾線(穴水~輪島間)、2001年4月1日廃止						
廃止前 (00年9月調査)	鉄道	429	24	580	29	鉄道廃止に伴い、鉄道時代に4駅、1日12往復から、36停留所、1日16往復となり、利便性が確保されたとする声が多い。七尾から輪島への鉄道利用客がバスに流れたほか、同区間の廃止があたかも全線廃止のような誤った印象を与えてしまい、結果的に全体の利用客の減少につながった
廃止後 (02年6月調査)	バス	428 (99.8%)	30	740	32	
(03年度調査)		405 (94.4%)				
(04年度調査)		369 (86.0%)				
名古屋鉄道揖斐線(黒野~本揖斐間)、2001年9月30日廃止						
廃止前 (01年9月調査)	鉄道	642	45	220	10	廃止後、買い物等日常生活の人の流れがこれまで以上に岐阜市内から名古屋へ向かうようになり、商店街への客足に影響を与えている
廃止後 (02年9月調査)	バス	269 (41.9%)	35	340	10	

名古屋鉄道谷汲線(黒野～谷汲間)、2001年9月30日廃止						
廃止前 (01年9月調査)	鉄道	680	33	340	21	華厳寺等の観光名所への人出が廃線前の半分程度になった
廃止後 (02年9月調査)	バス	82 (12.1%)	20	580	21	
名古屋鉄道八百津線(明智～八百津間)、2001年9月30日廃止						
廃止前 (01年9月調査)	鉄道	1,340	45	290	10	外出の機会が減ることや通学の足として自転車や自家用車への転換が多く、バス利用者の減少から、将来、地域交通機関がなくなる事への不安がある。若者の地域離れや高齢・過疎化の懸念
廃止後 (02年9月調査)	バス	380 (28.4%)	42	400	30	
名古屋鉄道竹鼻線(江吉良～大須間)、2001年9月30日廃止						
廃止前 (01年9月調査)	鉄道	1,656	70	290	11	同上
廃止後 (02年9月調査)	バス	533 (32.2%)	68	100	20	
長野電鉄河東線(信州中野～木島間)、2002年4月1日廃止						
廃止前 (01年11月調査)	鉄道	989	30	520	20	マイカ - を持たない高齢者らの外出機会の減少や、通勤手段が不便になって人口流出が加速する懸念
廃止後 (02年11月調査)	バス	622 (63.0%)	38	520	40	
京福電気鉄道永平寺線(東古市～永平寺間)、2002年10月21日廃止						
廃止前 (01年3月調査)	鉄道	401	32	380	12	休止期において、京福電気鉄道全線での休止状態であったため、道路混雑による運行の遅れが目立った
休止期	バス	101 (25.2%)	21	380	14	
廃止後 (02年11月調査)	バス	50 (12.5%)	13	410	14	

出所：鉄道建設・運輸施設整備支援出所：鉄道建設・運輸施設整備支援機構[2006]『地方鉄道の活性化にむけて』25頁より作成。

第2節 地方鉄道問題に関する検討会の提言とその意味

2002年4月に国土交通省は「地方鉄道問題に関する検討会」を発足⁴させ、また同検討会によって『地方鉄道復活のためのシナリオ 鉄道事業者の自助努力と国・地方の適切な関与』（2003年3月）という報告書を発表した。今まで地方鉄道だけに焦点を合わせた意見を提言した国の答申は行われていなかったが、同報告書は地方鉄道だけに焦点を合わせ、今後の地方鉄道のあり方について検討し、発表した画期的なものとして注目されるようになった。

同検討会は、今後の地方鉄道のあり方の基本的考え方として、「地方鉄道は地域の基礎的な社会的インフラであり、地域が一丸となって支えるという視点がきわめて重要、地方鉄道は地方中核都市においては都市の装置として活用、輸送需要が少なく採算の確保が相当困難な地方鉄道の存続の是非については地域において判断⁵」という三つの柱を提言したのである。これは、従来には見られない積極的な意見を打ち出したものであり、それまで地方鉄道の存廃問題にあまり関与しなかった国の鉄道政策の変化を示すものとして注目された。

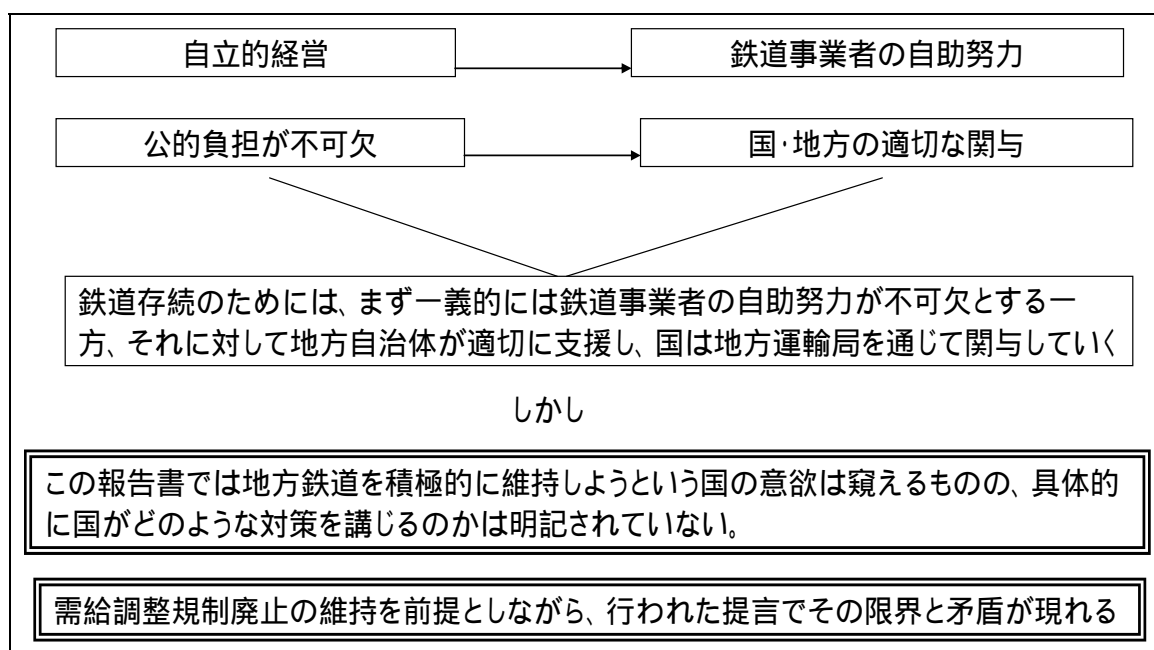
しかし、それを前提としたうえで、地域にとって鉄道が不要と判断される場合には、廃止もやむを得ないとも指摘しており、地域で鉄道存続の政治的な決着を成立させなければ廃止となることを示唆していた。また、同検討会の提言は、今後の国による補助対象となるための条件を示していたが、特にその中で日常生活に不可欠な生活交通については次のように提言したのである⁶。

乗合バスと同様の生活交通(通学や通院、買物など地域住民、特にマイカ - 利用に頼ることのできない交通弱者にとって日常生活に真に必要不可欠な交通)を担っているものとして、地域における協議会等において当該鉄道を維持すべきと地域が判断し、かつ、支援していくことが決定されたもののうち、国としても、利用状況、広域性、効率的な運行の可否、収支率、経緯等からみて当該鉄道を支援すべきと判断できる場合には、一定の年限を限り、国と地方自治体とで助成していくことである。この場合の国が判断すべき基準や補助対象等については、今後具体的に検討していく必要がある(傍点筆者)。

つまり、地方鉄道の存廃問題が鉄道事業者の責任のみに課されるものではなく、地方自治体・住民等、地域との連携を強く求めているのがわかる。そして、地方鉄道復活のためのキ - ワ - ドとして、鉄道事業者自身が自立的な経営を目指すという観点

と、ヨーロッパの鉄道事情に近い考え方、すなわち、輸送密度が小さな地方鉄道を維持していくためには公的負担が不可欠とする観点を両立していく必要があるとして地方鉄道復活のためには、鉄道事業者の自助努力と国と地方の適切な関与というシナリオが求められるとの方向性を提示した(図4-2を参照)。

図4-2 「地方鉄道問題に関する検討会の提言」の考え方



出所：地方鉄道問題に関する検討会『地方鉄道復活のためのシナリオ 鉄道事業者の自助努力と国・地方の適切な関与』2003年3月、深山剛「地方鉄道の現状と課題」『運輸と経済』(第64巻第3号、2004年3月号、26頁)より作成。

以上みてきたように、地方鉄道問題に関する検討会の提言は、鉄道事業者の自助努力と国・地方の適切な関与が必要であると強調しながら、1年前までに届出をすれば廃止できるという退出について鉄道事業者の判断が優先されるという現在の基本的な考え方(2000年の鉄道事業法改正による需給調整規制の廃止)は維持しつつ、地方鉄道の存廃問題に関しては、採算の確保が困難な地方鉄道の存続か廃止かは地域が判断すべきことで、地方鉄道を維持する場合は地域の主体的な関わりが求められるとしていた。

第3節 地域公共交通活性化法の制定と地方鉄道の存廃問題

2003年3月の「地方鉄道問題に関する検討会の提言」に引き続き、さらに、2007年10月1日より「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)が施行されることによって、地域公共交通への関心が高まるようになった⁷。

2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制の廃止を契機に、不採算な地方鉄道から鉄道事業者の撤退が増加し、地方鉄道の廃止に拍車をかけるようになったが、こうした状況の中で、近年、国もついに地域公共交通に対する基本方針を見直す必要に迫られるようになった。2007年2月から「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律案」を第166回国会に提出し、2007年5月25日法律第59号として成立されるようになった。そして、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(本稿では以後「地域公共交通活性化法」と略して表記することもある)は2007年10月1日から施行されるようになった。

「地域公共交通活性化法」(2007年5月25日)はその制定趣旨について同法第1条に以下のように定められている。

同法制定の趣旨について、同法第1条(目的)には、「この法律は、近年における急速な少子高齢化の進展、移動のための交通手段に関する利用者の選好の変化により地域公共交通の維持に困難を生じていること等の社会経済情勢の変化に対応し、地域住民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活力ある都市活動の実現、観光その他の地域間の交流の促進並びに交通に係る環境への負荷の低減を図る観点から地域公共交通の活性化及び再生を推進することが重要となっていることにかんがみ、市町村による地域公共交通総合連携計画の作成及び地域公共交通特定事業の実施に関する措置並びに新地域旅客運送事業の円滑化を図るための措置について定めることにより、地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とする」⁸

と法律制定の目的を定めている。同法の制定目的で見られるように、同法的主要な内

容としては、「地域公共交通総合連携計画」と「地域公共交通特定事業」が挙げられる。

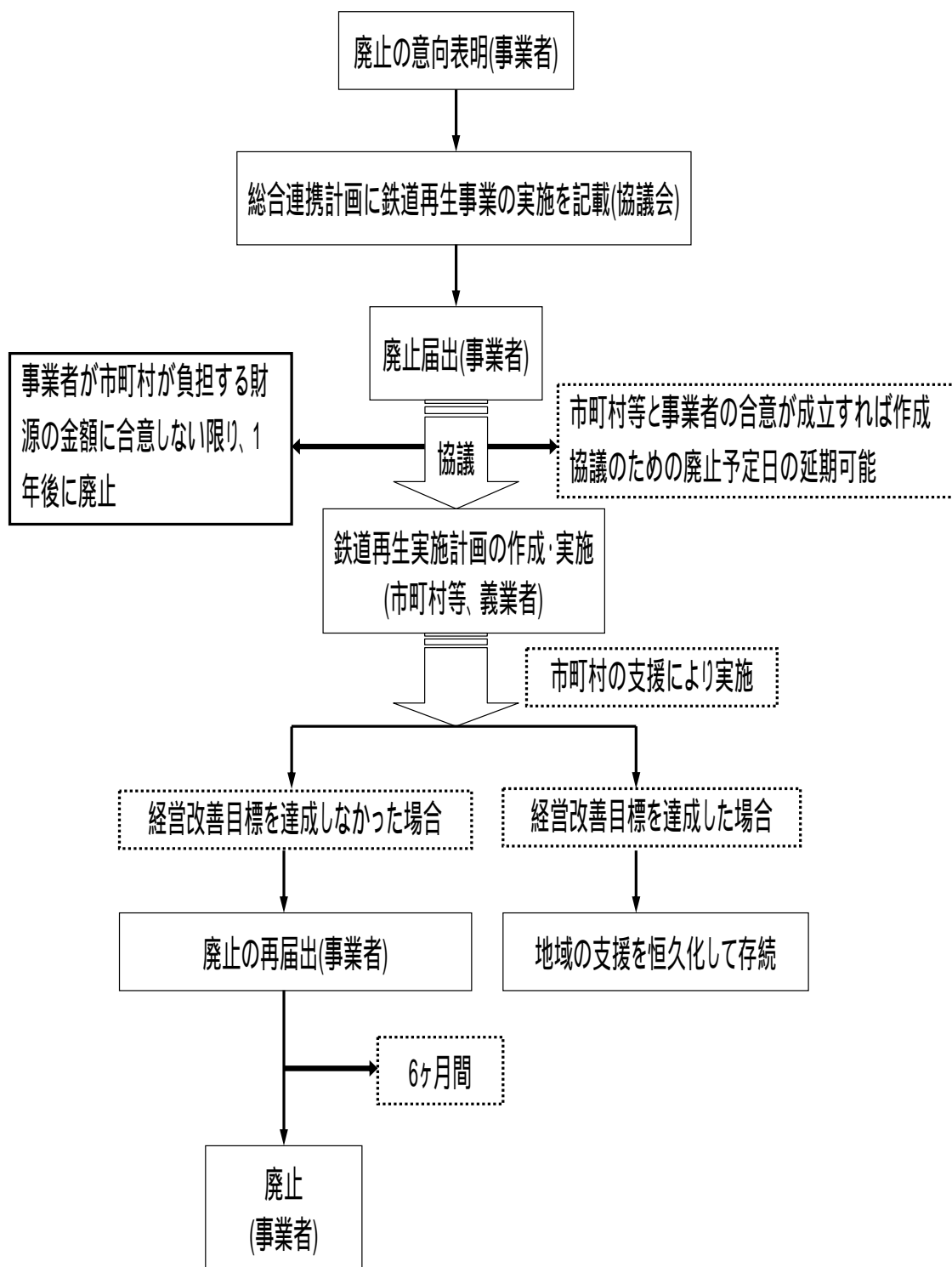
同法では、市町村は、関係する公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、利用者等で構成する協議会での協議を経て、地域公共交通の活性化・再生を総合的かつ一体的に推進するための計画（地域公共交通総合連携計画）を作成することができることとしている。また、この地域公共交通総合連携計画に定められる事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される事業（地域公共交通特定事業）について、国による認定制度等を設け、認定等に係る事業に対して、関係法律の特例による支援措置を講ずることとしている。地域公共交通特定事業の内容は以下のようになっている。

【地域公共交通特定事業の内容】

- ① 軌道運送高度化事業（LRT⁹を想定）：より優れた加速・減速性能を有する車両を用いること等により軌道事業の質の向上を図る事業
- ② 道路運送高度化事業（BRT¹⁰、オムニバスタウンを想定）：交通規制など道路交通の円滑化に資する措置と併せてより大型のバスを用いること等によりバス事業の質の向上を図る事業
- ③ 海上運送高度化事業：より優れた加速・減速性能を有する船舶を用いること等により旅客船事業の質の向上を図る事業
- ④ 乗継円滑化事業：接続ダイヤの改善、乗車船券の共通化、乗降場の改善等により旅客の乗継円滑化を図る事業
- ⑤ 鉄道再生事業：地域の支援により、事業の廃止届出がされた鉄道事業の維持を図る事業

ここで特に同法で注目されるのは、「地方鉄道の存続・廃止問題に関連して、鉄道事業者が単独では維持できなくなった路線については、地域の支援による存続に向け、地元自治体と鉄道事業者が、明確なルールの下で協力して取り組む「鉄道再生事業」が規定されたことで、これにより廃止届が出された後でも鉄道事業者と地元自治体・住民等が公式協議の場を持ち、路線維持のための地元自治体の支援額などで合意すれば、廃止を延期できる旨の手続きが法定化された」¹¹ことである（図4-3を参照）。

図 4 - 3 地方鉄道の存廃問題に関する鉄道再生事業の流れ



出所：岸谷克己[2007]「地方鉄道の維持と再生に向けた取り組み」『RRR』第64巻第10号、12頁より作成。

上記の図4 - 3をみると、地方鉄道の存廃問題に関連して、鉄道事業者が不採算な地方鉄道に対して廃止表明をする場合、鉄道事業者と地方自治体が存廃合意過程を法的に保障しているのが特徴であるといえる。

しかし、この法律は鉄道事業者がその鉄道を撤退しようとして廃止表明をする際、鉄道事業者と地方自治体(市町村が中心)との存廃合意過程を保障しているが、同法を具体的にみると、地方鉄道の存廃プロセスにおいて鉄道事業者が採算性中心の基準¹²によって廃止表明できるような基調を維持しながら、財源の乏しい地方自治体は鉄道存続・維持に見合う財源措置ができない可能性があるため、残そうと頑張りたくても頑張れないのが現実であろう。

それに加えて、地方鉄道の存廃プロセスにおいて、その存廃合意過程と存廃決定を分けて考えてみると以下のようなようになる。

鉄道事業者による廃止表明以後、鉄道事業者と地方自治体(市町村が中心)の存廃合意過程において、鉄道事業者は地方自治体からの財源措置¹³を考慮することは、地方鉄道の社会的な価値に配慮しながら存廃の可否を決定することにつながることもできる。

ここで、2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制の廃止の実施によって、地方鉄道が廃止しつつある厳しい状況の中で、地方鉄道の社会的価値の認識に基づいて費用便益分析を駆使して地方鉄道を再生しようと努力しているケースをみると以下の通りである(表4 - 4を参照)。

表4 - 4 社会的価値の再認識によって再生された地方鉄道

区分	検討内容
えちぜん鉄道 (旧京福電鉄を 継承)	既存の事業者が撤退を表明した際、その後の対処について「鉄道存続・バス転換」の2例を比較し、評価期間10年間において、便益84億円に対して費用70億円であり、便益費用比が1.2であると評価した ¹⁴ 。
一畑電鉄 (同一事業者)	「鉄道存続・バス転換・レールバス化・ガイドウェイバス化」の4ケースを比較し、鉄道存続が、平成34年において、バス転換に対して3億円7,000万円の社会的便益があると評価された ¹⁵ 。

<p>富山 ライトレール (JR西日本の富山港線を継承)</p>	<p>北陸新幹線の延伸に伴う富山駅の高架化に際して、富山港線の存続による過大な費用負担が問題となった際「LRT化・在来線高架化・バス転換」の3ケースを比較し、30年間の評価期間でLRT化が最も純便益が大きく、バス転換に対して224億円の純便益差があると評価された¹⁶。</p>
<p>和歌山電鉄 (南海電鉄の貴志川線を継承)</p>	<p>既存の事業者が撤退を表明した際、その後の対処について市民シンクタンクが費用便益分析を実施し、報告書にまとめた¹⁷。「鉄道存続・バス転換」の2ケースを比較し、評価期間を10年とし便益費用比を5～7と推定している。</p>
<p>上田電鉄 (同一事業者、上田交通より改称)</p>	<p>既存の事業者の経営が困難になった際、バス転換に対して、評価期間30年間でバスを基準(ゼロ)とした場合に、83億円の便益の優位性があると評価された¹⁸。</p>

出所：上岡直見[2006]「地域公共交通をめぐる新しい動き」環境自治体会/環境政策研究所『環境自治体白書2006年版』生活社、52頁より作成。

しかし、存廃合意過程の以外に注目して考えなければならないことがもう一点ある。それは存廃合意過程以外に存廃の決定を下ろす時についてである。即ち、ここで注目すべきことは、存廃合意過程に基づいて廃止の決定を下ろす時に鉄道事業者が判断する一般的な基準は、「運賃収入＋地方からの財源措置－経常費用＝赤字になるか黒字になるか」という考え方である。つまり、鉄道事業者は地方自治体からの財源措置が社会的な価値の意味があるかどうかは別にして、結局、鉄道事業者が廃止の決定を下ろす時には「運賃収入＋地方からの財源措置－経常費用＝赤字になるか黒字になるか」という形で総合的に収支均衡が取れない限り、一般的に廃止を決定するのではないかということである。

ということは地方鉄道の存廃決定の重要な要素は、地方自治体はその鉄道存続・維持に見合う財源措置が伴わない限り、地方鉄道の存廃合意は成立されないのは確かなことであろう。

それでは、現在、地方鉄道に対する国の補助制度はどうなっているのかについてみると、現在、地方鉄道に対する国からの補助制度は「鉄道軌道近代化設備整備費

補助」、「踏切保安設備整備費補助」、「鉄道災害復旧費補助」等がある¹⁹。その国からの財源措置の基本的な条件として、地方にも同額の財源措置が求められている。ただし、これらの補助は主に安全に係る補助として行われるもので、本論文の論点である地方鉄道の存廃問題(廃止表明から存廃決定に至るまでのプロセス)においては適用されない補助制度である。即ち、国鉄地方鉄道対策が終結されて以後、地方鉄道の存廃プロセスにおいて国からの財源措置は一切行われていないのが今の現状である。

一方、地方鉄道の存廃問題に関して、同法の制定される段階で国会審議ではどういう考え方によって審議されたきたのかを考察してみる。この国会での審議を考察してみると、地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策の本質が解明できると考えられる。

2007年5月17日、「第166回国会参議院国土交通委員会第16号」で地方鉄道の存廃問題を中心にして行われた審議をみると以下の通りである。

地方鉄道の存廃問題と関連して、中島啓雄議員の質疑に対して平田憲一郎(国土交通省鉄道局長)は次のとおり答弁した。

(中島啓雄議員の質疑)：次に、やや細かい話になりますが、鉄道再生事業についてお尋ねいたします。実は、鉄道事業者が事業を廃止したい場合には、事業法の改正によりまして1年前に届けると、こういうことになっているわけですが、再生事業をやろうとすると、1年前に届出をして、それから再生事業計画の協議が本格的に始まるのではないかと思います。じゃ1年間で協議がうまく進むかねということ、なかなかこれ、うまくやらないと1年で事業の実施に至るところまで至らないんじゃないかというような心配もございませう。そうすると、事業者からすれば1年後に廃止するつもりだったのに、どうもうまくいかないのかなと、繰下げをしなければならぬのかなというような心配が出てきますが、恐らく事業者側の合意がなければ廃止の繰下げというのはできないんだと思いますが、その辺どういう御見解であるか。繰下げの場合は損失補償をどうしてくれるんだなんという話も出てきかねないんで、そんなことも含めて御見解をお聞かせいただけたらと思います。

(国土交通省鉄道局長の答弁)：この法案の第27条の中において、廃止の届出が行われました鉄道路線につきまして、届出を行った鉄道事業者と沿線の地方自治体

との間で鉄道再生事業の実施に関する協議が行われ、この協議が長引く場合には、委員御指摘のとおり、当初の廃止予定日を延期して協議を継続することができることとしております。しかしながら、これは鉄道事業者と沿線の自治体の両者が延期することについて合意した場合に限られまして、この点は委員の御指摘のとおりでございます。そのような合意に至らなければ予定どおり廃止されることとなるため、協議が無用な形で長期化するというような事態は考えにくく、……中略……また、事業者と沿線自治体が合意して廃止の期日を延長する場合におきましては、事業者において当該延長に伴います路線運営費用が追加的に発生することになるわけであり、その負担の在り方につきましては、事業者が延長の届出を行うに当たりまして自治体側と十分に話し合うことによって決められるべき事柄であると考えております。その際には、このような費用につきましては事業者において本来予定していなかったものであること、事業者の負担能力、さらには沿線自治体の財政事情などを考え合わせながら、双方がそれぞれどのような割合で費用を負担するのか、両者が十分に協議して決める必要があるものと考えております(傍点筆者)。

(輿石東議員、民主党)：今大臣、二つの大事なことを言われたと思います。一つは住民の移動の権利、それから環境への負荷の軽減、この二点、この二つの理念が私どもの基本法には流れている。この負荷の軽減については大賛成だと、そういう意味ではこの法案にも生きていますよという答弁だと思います。もう一つの移動の権利、これを全部、どこに住んでいても移動の権利を保障するということになれば、言うまでもなく莫大な財源も必要で、効率という面で、二、三人しか乗らないバスを走らせているというような状況も出ざるを得ないと、こういう意味でしょう。しかし、憲法二十五条、安倍総理は憲法が今度の参議院選の争点だと言われているからあえて言わせていただくと、憲法二十五条、もう一度、この憲法二十五条まで変えてしまえということなのかというふうにも思うわけであり、憲法二十五条には、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と、こういう発想の中から我々はここの基本法でもうたった。おい、そんな山間へき地に生まれたのがもう宿命で仕方がないんだよと、そういう発想では政治も要らないし、そういうことにはならないだろう、こういうことも思いますし、もう一つ、局長も今大臣も、頑張る地方を支援するという、この理念がこの法律にはあると、じゃ、頑張りたいけど頑張れない

地方というのが問題になるのではないかと、この点いかがですか(傍点筆者)。

(政府参考人、宿利正史氏)：私ども、今大臣から答弁申し上げましたように、この法律の第一条、目的の中に明確に規定をしておりますけれども、地域住民の自立した日常生活及び社会生活の確保を図ることが極めて重要になっているということにかんがみ、今回のようないろいろな総合的な支援をする仕組みを法律の形で提案をさせていただいているわけでありまして、やはり国民の日常生活の足の確保というのが極めて重要な、地域公共交通の政策課題の中で一番大きな課題だと認識していることは申し上げておきたいと思えます。……中略……私どもが頑張る地域を支援すると申し上げておりますのは、先ほどから法律のねらいのところでも御説明しておりますように、地域の公共交通の非常に難しい、かつ多様な課題を解決しようとしていくこととなりますと、関係者がやはり主体的に自らの地域の足をどうやって確保するかということを中心にきちんと協議をして決めるといって、そういう合意が形成されなければ、なかなか全国で非常に難しいこの課題を解決することは困難だろうと思っております。それが、これまでいろいろな取組を行政や交通事業者や地域の関係者がやってきても、なお公共交通の利用者がここまで減ってきているという事実にも表われているわけでありまして、そういう中で合意形成をして、それを何とか地域の皆さんで解決していこうと、こういうところまで持っていっている、そういう地域について、やはり限られたいろいろな財政支援措置でありますから、そういうところから優先的にバックアップをしていくことが効果的ではないかという意味で頑張る地域を支援すると申し上げているわけでありまして、……中略……(傍点筆者)。

(輿石東議員)：私もそう思います。

今局長言われたように、今回の法案は都市部も含めた両者の交通、公共交通のサービスというものをとらえている。だとすれば、都市部はサービスの質ということにおのずから視点が掛かっていく。だから、深刻さからいけばサービスの質、もうちょっと、自民党さんがつくられたこの提言にもありますように、便利で乗りたくなる交通機関と、これはうまい表現だなと。あんなものにも乗りたくないというよりも乗りたくなるような、そういう技術、そういうサービスが欲しい。しかし、今局長が言われたように、山間へき地という地方には、乗りたくても公共交通がなくなってしまう、路線バ

すが、地方鉄道がなくなるという、そっちの方がより近々で深刻な状況だろう

……中略……(傍点筆者)。

(奥石東議員)：……中略……高齢者や児童生徒、いわゆる自分で自動車の運転ができない、そういう交通弱者と言われるような人たちの足が万が一にも奪われることのないように、それを地域でどうやっていくかを地域の住民と協議を持って、協議会をつくってということでしょうけれども。そこで、私は、今の公共交通の現状と課題ということで、現状はみんなほぼ認識できたと思いますが、課題としては、やはり交通弱者と言われる人たちにどういうふうに、効率性とかコストということだけで片の付かない話ですから、その辺に目を当てるということをお願いしながら、少し事例を出させていただくと、先月末には宮城のくりはら田園鉄道ですか、それから茨城でも鹿島鉄道が廃止された。九月には宮崎で高千穂鉄道の一部が廃止される予定だとも聞いているわけですが、兵庫でも何か二つの鉄道、三木鉄道とどこか、そういうのが問題となっているようですけれども。一体、こういう鉄道、地方鉄道をどう取ってみても、これらの鉄道を救う働きがこの法律でもって実際にできるのかなど。もう既に経営難に陥って大変、病気でいえば重症の状態、危篤の状態のようなところに本法案の有効性はあるのかな、……中略……(傍点筆者)。

以上、地方鉄道の存廃問題と関連して国会審議で行われた内容をみてきたが、この国会審議を通じていえることは、地方が地方鉄道の社会的な価値がその鉄道を維持する費用より上回る限り、地方鉄道を維持・存続していく十分な意義があるという認識の下で、鉄道を維持させようと頑張りたくても、その存続・維持に見合う財源が伴わない限り、地方鉄道を廃止せざるを得ない状況に立たされるという懸念が抱かれているのである。

小括

以上、第4章では国鉄分割・民営化以後、地方鉄道の撤退に急速な拍車をかけるようになった2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制の廃止(2000年3月)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「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成立した「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)を中心にして、2000年以後、地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策がどのように展開されてきたのかを考察してきた。ここで第4章の全体内容をまとめてみると以下のようなだろう。

1980年代の国鉄地方鉄道対策が終結されて以後、国は鉄道事業の自由競争を促進し、撤退と新規参入の自由化を目的とする「鉄道事業法の一部を改正する法律」(1999年5月21日、法律第49号)を制定することになった。同法の制定により旅客鉄道事業に需給調整規制の廃止が実施(2000年3月)されるようになったのである。鉄道事業法が改正される以前には、事業者が地方鉄道事業から撤退するには国土交通省の許可が必要であったが、「鉄道事業法の改正」に伴って需給調整規制が廃止された以後は、1年前に廃止届出を提出すれば撤退できるようになった。結局、2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制廃止の実施と共に、不採算な地方鉄道は一層規模の縮小あるいは路線廃止の危機にさらされるというこれまでに経験のない重大な局面を迎えることになったのである。

その後、「地方鉄道問題に関する検討会の提言」(2003年3月)は、鉄道事業者の自助努力と国・地方の適切な関与が必要であると強調しながら、1年前までに届出をすれば廃止できるという退出について鉄道事業者の判断が優先されるという現在の基本的な考え方(2000年の「鉄道事業法の改正」による需給調整規制の廃止)は維持しつつ、地方鉄道の存廃問題に関しては、採算の確保が困難な地方鉄道の存続か廃止かは地域が判断すべきことで、地方鉄道を維持する場合は地域の主体的な関わりが求められるとしていた。

従って、同検討会提言の以後にも、地方鉄道事業者による廃止表明が続々と出てきて、鉄道を残そうと頑張りたくてもその鉄道を存続・維持させる十分な財源がない地方は地方鉄道の廃止を余儀なくされるようになったのである(表4-2を参照)。また、地方鉄道の存廃問題における同委員会提言の基本的な考え方はそのまま「地域公共交通活性化法」(2007年5月)に引き継がれていくことになる。

さらに、2007年5月に「地域公共交通活性化法」が制定され、地方の活性化の核として、公共交通を維持するための様々な施策がとられるようになって地方公共交通への注目が高まるようになった。同法で注目されるのは、「地方鉄道の存続・廃

止問題に関連して、鉄道事業者が不採算性の理由で廃止表明し、これにより廃止届が出された後でも鉄道事業者と地元自治体・住民等が公式協議の場を持ち、路線維持のための地元自治体の支援額などで合意すれば、廃止を延期できる旨の手続きが法定化された」ことである。

以上、第4章では、国鉄分割・民営化以後、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がどのような考え方によって展開してきたのかを詳しく検討及び分析してみた。

この考察によって、「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こと」が明らかにされた。

注

¹ 需給調整規制廃止の経緯は以下のとおりである。

【需給調整規制廃止の経緯】

年度	内容	備考
1996.12	需給調整規制廃止の打ち出し	運輸省
1997.12	行政改革委員会最終意見	
1998.3	規制緩和推進3ヵ年計画 - 行政改革委員会最終意見(1997.12.12)の 基本的な考え方に基づいて作成 - 行政改革推進本部規制緩和委員会了承 (1998.3.19) - 閣議決定(1998.3.31)	閣議決定
1998.4	『生活交通の維持方策に関する基本的な考え方 について』という答申発表	運政審総合部会
1998.6	市場原理の活用と需給調整規制廃止後の留意事 項に係わる答申を提出	運政審総合部会
1999.5	鉄道事業法の一部を改正する法律の成立	第145回国会
2000.3	鉄道事業法の一部を改正する法律の施行	

² 香川正俊[2002]『第3セクタ - 鉄道』成山堂書店、86 - 87頁。

³ 上岡直見[2006]「地域公共交通をめぐる新しい動き」『環境自治体白書2006年版』
環境自治体会議環境政策研究所、49頁。

⁴ 「地方鉄道問題に関する検討会」の発足から最終報告書が提出されるまでの経過は以
下の通りである。

区分	内容
平成14年4月19日 (第1回検討会)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 検討会の趣旨、検討事項及びスケジュールについて ・ 地方鉄道の現状等について ・ その他

平成14年6月14日 (第2回検討会)	<ul style="list-style-type: none"> ・地方鉄道を取り巻く経済社会の状況と今後の見通しについて ・地方鉄道94社の路線の性格からみた分類、地方鉄道を取り巻く典型的な事例、地方鉄道の輸送及び財務状況の特徴について等 ・地方民鉄及び第3セクタ - 鉄道の諸問題等について
平成14年8月9日 (第3回検討会)	<ul style="list-style-type: none"> ・路面電車の諸問題等について ・高松琴平天気鉄道(株)の経営再建の取組みについて ・地方鉄道の分類(再考)、第3セクタ - 鉄道等の経緯、活性化策、上下分離方式、環境に対する負荷等について ・地域旅客鉄道を中心とした欧州の鉄道政策について ・地方鉄道の輸送人員の将来予測について
平成14年10月2日 (第4回検討会)	<ul style="list-style-type: none"> ・世界のLRT交通システム、日本及び海外におけるLRT車両の導入状況について ・地方鉄道の安全問題と今後の課題について
平成14年12月6日 (第5回検討会)	<ul style="list-style-type: none"> ・地方鉄道に対する国と地方の役割について ・地方鉄道の生産性の向上について ・地方鉄道施策の新たな方向性の検討(案)
平成15年1月17日 (第6回検討会)	<ul style="list-style-type: none"> ・国内における路面電車の現状と動向、地方鉄道94社の運賃、平成15年度中小鉄道予算決定について ・「地方鉄道復活のためのシナリオ(報告書案)」の検討
平成15年2月28日 (第7回検討会)	<ul style="list-style-type: none"> ・報告書とりまとめ

注：地方鉄道問題に関する検討会[2003]『地方鉄道復活のためのシナリオ 鉄道事業者の自助努力と国・地方の適切な関与』運輸政策研究機構、3頁より作成。

⁵ 地方鉄道問題に関する検討会[2003]『地方鉄道復活のためのシナリオ 鉄道事業者の自助努力と国・地方の適切な関与』運輸政策研究機構、10頁。

⁶ 同上、20頁。

⁷ この法律が可決される際に、自由民主党、民主党・新緑風会、公明党、日本共産党、社会民主党・護憲連合及び国民新党の各派共同提案による附帯決議案を次のように提出した。

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。

一、公共交通が地域の経済社会活動の基盤であり、その地域における公共財的役割が非常に大きいことにかんがみ、地方自治体の積極的な取組の支援にも資するよう、地方の鉄軌道及び路線バスを含めて地域公共交通の整備・維持・運営に必要なかつ十分な財源を確保することなどにより、地域公共交通に対する財政支援制度の充実を図ること。

二、各地域において公共交通の活性化及び再生の在り方を検討するに当たっては、コンパクトシティの形成や観光地としての魅力の向上など、まちづくりと一体的に行われるよう、地方公共団体や交通事業者への支援に努めること。

三、地方の鉄軌道の活性化及び再生に当たっては、運行会社の経済的負担を軽減し、その路線の維持に資するため、いわゆる「上下分離制度」が一層活用されるよう、助言や指導に努めること。

四、乗継円滑化の促進に資するため、公共交通施設・車両等におけるバリアフリー化の一層の拡充と質的向上を図るとともに乗換駅等の隣接化を推進することにより、利用者の移動負担の軽減を図るほか、最近におけるIT技術の発達や交通系ICカードの普及等を踏まえ、公共交通機関の合理的な運賃の形成に向けて助言や指導に努めること。

五、新地域旅客運送事業の円滑化を図るため車両又は船舶に係る保安上の技術基準の作成及びその運用について行われる配慮が、車両又は船舶の運行の安全の確保に真に支障のないよう適切に措置すること。右決議する。『第166回国会参議院国土交通委員会第16号』2007年5月17日を参照。

⁸ 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)の第1条(目的)を引用した。そして、この法律の構成は以下の通りである。

第1章 総則(第1条・第2条)

第2章 基本方針等(第3条・第4条)

第3章 地域公共交通総合連携計画の作成及び実施

第1節 地域公共交通総合連携計画の作成(第5条 - 第7条)

第2節 軌道運送高度化事業(第8条 - 第12条)

第3節 道路運送高度化事業(第13条 - 第17条)

第4節 海上運送高度化事業(第18条 - 第20条)

第5節 乗継円滑化事業(第21条 - 第25条)

第6節 鉄道再生事業(第26条・第27条)

第7節 雑則(第28条・第29条)

第4章 新地域旅客運送事業の円滑化(第30条 - 第36条)

第5章 雑則(第37条 - 第42条)

第6章 罰則(第43条・第44条)

附則

- ⁹ ここでいうLRTというのは、Light Rail Transitという英語の略字である。また、LRTは旧来の路面電車を高度化した交通システムであり、低床車両により、高速・低騒音・低振動での運行が可能な新交通システムを指す。
- ¹⁰ BRT(Bus Rapid Transit)は基幹バス運行スタイルであり、専用走行路を走り、近代的なバス停、ハイテク車両を用いて、多頻度・高速サービスを実現する都市公共交通システムである。そして、バスを用いることで、安価かつ効率的な整備が可能である。日本では神奈川県藤沢市で、接続した大型ノンステップの基幹バスと小型のフィッダバスを組み合わせ、PTPSの整備などによる新たなシステムを導入し、駅前の混雑緩和と定時性確保、公共交通不便地域の解消を実現している。
- ¹¹ 岸谷克己[2007]「地方鉄道の維持と再生に向けた取り組み」『RRR』第64巻第10号、12頁。
- ¹² ここでいう採算性中心という意味は、鉄道事業者が廃止表明する前段階で国からいくらかの条件付きという財源措置を考慮に入れた採算性中心の考え方を指している。
- ¹³ 鉄道事業者が採算性中心の基準によって廃止表明が出たら、「地域公共交通活性化法」によって、地方自治体はその鉄道廃止に反して存続・維持させようと思いを表明するとき、当然、地方自治体からの財源措置が伴うのであり、その財源措置は社会的な価値を意味する。
- ¹⁴ 沿線市町村会議資料『京福越前線存続の基本的な考え方について』2002年1月を参照。
- ¹⁵ 一畑電車及び沿線公共交通確保のあり方に関する検討委員会『一畑電車及び沿線公共交通確保のあり方に関する提言』2003年11月を参照。
- ¹⁶ 富山港線路面電車化検討委員会[2004]『富山港線路面電車化に関する検討報告書』を参照
- ¹⁷ 辻本勝久・WCAN貴志川線分科会編[2005]『貴志川線存続に向けた市民報告書』を参照。
- ¹⁸ 佐藤信之[2004]「国の地方鉄道施策に対する方向性」『運輸と経済』第64巻

10号を参照

- ¹⁹ 旧国鉄の不採算な地方鉄道の経営を引き継いだ第3セクター鉄道等について、開業から5年間に限って損失の1/2を補助しているほか、地方鉄道の経営に対する直接的な助成制度はない(ただし、地方自治体の単独で欠損補填を行っている例はある)。しかしながら、地方鉄道は、極めて厳しい経営環境下にあることから、安全性の向上、業務運営効率や旅客利便性の向上を図るため行う改良工事に対して、国と地方自治体で、それぞれ1/3、2/5又は2/10の助成を行っているほか、大規模災害を受けた場合、国と地方自治体で復旧費のそれぞれ1/4を助成している。地方鉄道に対する具体的な内容は鉄道建設・運輸施設整備支援機構[2006]『鉄道助成ガイドブック』を参照されたい。