

博士論文審査報告書

黄 永鎮 氏 論文題目

「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」

早稲田大学  
大学院公共経営研究科

## 審査要旨

黄永鎮氏による博士学位請求論文「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」は、

第1章 序論

第2章 国鉄の経営悪化と国鉄地方鉄道の問題

第3章 国鉄地方鉄道対策の展開過程

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

第5章 結論

の5章からなり、A4判でiv + 103頁の論稿である。

以下、1. 論文の構成と概要、2. 論文の特徴と評価、及び3. 結論の順で審査結果を記述する。

### 1. 論文の構成と概要

本論文は、地方鉄道の廃止が、交通弱者の移動の便宜や当該地域での公共交通の全面的な衰退に関わり、その結果当該地域社会の存立それ自身に影響し得る、との問題意識に基づき、1960年代以降の日本における地方鉄道政策の展開過程と、そこに見出され得る政策の連続性を考察することにより、日本における地方鉄道の存廃問題に関する国の鉄道政策を分析しようと試みたものである。その際、「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出来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継がれてきた」とする事実仮説を設定し、その検証を通じて議論を展開している。

第1章に記述されている通り、申請者による先行研究の検討に基

づけば、地方鉄道存廃問題に関する従来の研究視座は、主として、国鉄から転換された第三セクターの運営方式、地方鉄道の存続・維持に関する責任の所在、関連制度の具体的改善、財源確保の方策、地域鉄道の活性化に向けた具体的提言、地方鉄道の社会的価値と存続の意義といった観点に向けられ、地方鉄道に関する政策方針の長期にわたる推移を分析する視点は、必ずしも十分に検討されていなかった、とされている。この認識に基づいて、本論文では、分析対象を、国鉄時代の地方鉄道政策の展開過程と、国鉄民営化以後の地方鉄道政策の展開過程に二分し、それぞれを考察した後、地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策の特性を、存廃表明基準、存廃決定の判断、及び存廃責任と財源措置という三つの論点に纏め、この三点を判断基準に民営化前後の比較検討を行って、地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策の連続性を炙り出している。

次に第2章では、本論文における立論の背景として、国鉄経営悪化と国鉄地方鉄道の相互関連を、国鉄経営を取り巻く環境変化、経営悪化の原因、及び国鉄地方鉄道の抱える問題点という三つの観点から、主として関連記述統計を用いて丹念に議論している。その結果、1960年代から本格化したモータリゼーションによって、輸送機関市場における鉄道の独占的地位が変化し、国鉄経営悪化が始動した後、国鉄が、経営悪化の根本的な原因を取り除かずに地方鉄道再建策を講じ始めた、という点が指摘されている。国鉄経営赤字の根本的原因が国鉄輸送量の減少にではなく、制度的要因で国鉄の当事者能力が欠如していたという点、次いで、政治的論理による新線建設を含む大規模設備投資が進展したという点、更には、これらの制度的・政策的要因を解消せず放置したことに、政権党であった自民党の政治的責任が問われるべきであるという点が、それぞれ重要な連関として析出されている。

さらに第3章では、国鉄時代の展開過程として、1968年の国鉄諮問委員会提言、1979年の国鉄地方交通線問題小委員会答申、及び1980年の国鉄再建法制定と地方鉄道の廃止・転換という三つの大きなエポックを捉え、広範な関連一次資料分析と関連記述統計分析を試みている。ここでは、この時期における国鉄地方鉄道対策の本格

化、国鉄地方鉄道の廃止論から存続論への一時的転換、地方鉄道対策の具体化、及び国鉄再編法成立と地方鉄道廃止・転換推進という四つの論点を区別し、考察を試みている。その結果、上記した三つの判断基準については、廃止表明基準では、国からの条件付財源措置を考慮した採算性中心の方針の下で、鉄道事業者自身が廃止表明できる方針を一貫させるという点、存廃決定の判断では、その最終的決定は鉄道事業者と地方自治体によって行われるべきであるという点、そして存廃責任と財源措置では、廃止表明が既になされた路線を存続させる場合、地方自治体は自らの責任でその財源措置を講ずべきであるという点を、この段階における結論としてまとめて、政策方針の連続性の有無を判断する基盤として定立している。

続いて第4章では、民営化後の展開過程として、2000年の鉄道事業法改正による需給調整規制の廃止、2003年の地方鉄道問題に関する検討会提言、2007年の地域公共交通活性化法制定という三つの大きなエポックを捉え、ここでも広範な関連一次資料文書分析と関連記述統計分析を試みている。こうした三つのエポックを通じて分析した結果、まず、鉄道事業法の改正によって、需給調整規制の廃止が実施されたことにより、不採算な地方鉄道は一層の規模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無い重大局面となったという点が指摘される。そして、地方鉄道問題に関する検討会提言以降も、地方鉄道事業者による廃止表明が続出し、鉄道を存続させる願望を抱いてもその存続・維持に十分な財源を持たない地方は、当該地方鉄道廃止を余儀なくされているという点が強調される。他方、最新の地域公共交通活性化法では、鉄道事業者が不採算性を理由に廃止表明し、これにより廃止届が提出されても、当該鉄道事業者と当該自治体・住民等が公式協議の場を持ち、路線維持のための支援額等で合意すれば、廃止延期が可能となる手続の法定化が実現している。

そして第5章における結論として、国鉄民営化以前を議論した第3章と、民営化以降を議論した第4章の分析を対比させ、地方鉄道廃止を巡る本論文が定立した三つの基準に関して、全て連続性が認められる、としている。まず廃止表明基準では、国からの条件付財

源措置を考慮した採算性中心という方針の下で、当該鉄道事業者自身に廃止を表明できる、という方式が貫かれている。次に存廃決定の判断は、最終的に鉄道事業者と地方自治体によって判断すべきであるという方針に、やはり連続性を見出している。最後に存廃責任と財源措置に関しては、廃止表明のあった路線を存続させる場合には、当該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講ずるという方針にも、連続性を見出している。従って、本論文の最終的結論として、設定されていた仮説が肯定的に立証され、日本の地方鉄道存廃問題における国の鉄道政策に連続性が見出せる、と結論付けている。

最後に、当該問題への今後の議論にとって必要な視点として、地方鉄道の社会的な価値が何らかの形で計測され、それが当該鉄道を維持する費用より上回る限り、その維持・存続が十分な意義を持つとの認識の下に、当該鉄道維持への責任を地方だけにゆだねるのではなく、それを可能ならしめる財源も同時に伴わせる必要がある、と指摘している。この点は、本論文をまとめ上げた上で次の段階の議論に関して申請者が獲得した新たな視点として捉えられよう。

## 2. 論文の特徴と評価

本論文の特徴とそれに対する評価は、少なくとも次の三点から議論できる。その第一は、政策研究、とりわけ政策史研究における先導性と一般性である。本論文は、国の地方鉄道政策を具体例に取り上げて、1960年代以降現在までに焦点を当て、1980年代中葉の民営化という重要な画期を経てなお、当該政策方針に連続性が見出せることを指摘した。この視座は、今日研究アプローチとして取り上げられつつある歴史的新制度論の系譜に立つものであり、一定の要因に影響を受けた経路依存性を示唆するものである。その際、存廃表明基準、存廃決定の判断、及び存廃責任と財源措置という三つの判定基準を設け、民営化前後の状況対比を通じて、むしろ民営化以前から地方鉄道に対して厳しい政策方針が設定されていたことを暗示し、それが民営化を経てなお継続されたことを立証している。こ

の成果は、歴史的な新制度論のアプローチとしての特性を、政策現象の要因を個人の行動のみにもまた制度のみにも帰着せしめないという点に求めるならば、將に、民営化という大きな制度変化にも拘らず政策方針の連続性が保持されたという経路依存性を、鉄道政策という具体例を以って先導的に示した、といえよう。それと同時に、この貢献は、他の政策分野における同様の議論に対する方法論的な一般性を持ちうる判断できるであろう。

第二の特徴は、先行研究の検討に基づいて独自に設定した仮説に関して、豊富な記述統計を用いた状況分析と、関連一次資料を駆使した文書分析に基づき、行政学におけるオーソドックスな政策プロセス分析を展開したという点である。その際、記述統計を用いた状況分析では、特定一次資料からのデータ抽出に加え、複数一次資料からの時系列データ抽出を行い、独自の記述統計を加工することにより、国鉄経営悪化と国鉄地方鉄道の相互関連を説得力を以って叙述している。加えて、上記の通り民営化を分岐点として、その前後で重要な法律改正や提言・答申を三つずつ取り上げ、その成立過程における政策方針の連続性を立証している。ここでは、国と地方それぞれの当該各種調査会、委員会、懇談会等の議事録、それら各機関の報告書、国会関連委員会議事録、関連閣議決定、そして当然のことながら関連法令条文等、非常に多くの一次資料を非常に丹念に渉猟し、政策方針に関わる上記三基準に正確に焦点を当てて、全く新しいオリジナルな分析データを作成している。その結果、設定された仮説の立証に成功していることは、申請者が独立した研究能力を具有することへの明確な証左に他ならない。加えて、その独自のデータ作成と論理展開の点で、鉄道政策研究における具体的事例研究として高く評価できるであろう。

さらには、本論文には、公共経営研究に対する基礎的貢献を見出すことが出来る。それは、特定セクターの運営に関する方針の一貫性を示すことによって、当該方針を実施し、続いて実施成果に対する評価を行う際の重要な基準を確立しているという点である。社会全体もしくは一定セクターにおける政府・民間・シヴィック三部門の分業・協力に基づく共通問題の解決を、公共経営の本質的要素と

捉えた場合、本論文の成果は、政策段階論に依拠すれば、政策決定段階における明確な行動基準の設定とその連続性を立証したものであり、三部門の分業・協力における行動基準をどのように把握することが出来るのか、その手法と具体的内容を明確に提示している。勿論、本論文の成果は、四十数年の政策展開を振り返り、事後的に連続性を論証したものだ、その連続性が今日もなお保持されているならば、従来の政策実施に対する評価基準であると同時に、将来の政策実施に向けた重要な行動基準となり得る。加えて、本論文の提示した手法が、他の分野での同様な行動基準の析出に役立ち得るという意味でも、今後の公共経営研究のための重要な研究手法を確立した、と見なし得るであろう。

以上のように評価できる本論文には、しかしながら、少なくとも二点の問題点が指摘され得る。その第一は、政策プロセス分析を進めるに当たり、個々のアクターの利害や見解について、殆ど言及しなかったという点である。本論文が、政策方針の連続性のみに傾注することによって独自の研究成果を挙げたことは明確であるが、他方それ故に、その方針が継続される際の関連各アクターの利害関係や、それに基づく彼ら個々の見解等は、直接の分析対象とはならなかった。地方鉄道政策そのものに対する世論の動向や、民営化を巡る関連労働組合の見解等、今回の分析対象に対する直接的・間接的利害状況を組み込めることが出来ていれば、一層考察に広がりが生まれたであろう。

さらには、政策方針の連続性を説明する三基準の一つである財源措置に関して、財政統計等を利用すれば、より説得的に分析が為された可能性が高いという点が、指摘され得る。財源措置に関しては、採算性との関連において、どれだけ国からの補填財源があれば、外見上の採算性を保持することが出来、それが政策方針にどのような影響を与え得るのか、という点に関して、一定の指標を設定することは可能であったと思われる。また、地方鉄道を担う自治体の側での財源確保に関しても、また別の分析指標が設定可能であったろう。この点は、申請者自身も執筆過程において一旦検討の結果、論文作成の最終段階で断念している。従って、今後こうした財政統計を用

いた分析手法を取り入れることにより、本論文を基盤とした更なる分析・考察が申請者自身によって展開されることを、期待するものである。

### 3. 結論

以上を考量し、今後改善しなければならない点は認められるものの、政策研究と公共経営研究に対する貢献を高く評価して、博士後期課程を修了して独立した研究能力を証明したと認め、本審査委員会として、本論文は、博士（公共経営）の学位を授与するに値するものと判断する。

2008年7月18日

主査	Dr.rer.publ.	早稲田大学教授	縣	公一郎
	(シバ <sup>o</sup> イ-行政大学院)			
副査	博士(法学)京大	早稲田大学教授	寄	本勝美
	Ph.D. (ウイスタ-大学)	早稲田大学教授	岸	本哲也
	博士(商学)早大	早稲田大学教授	小	林麻理
		早稲田大学教授	藤	井浩司