

第1章 今日までの地方自治体の関与

第1節 概論

この章からは地方自治体の鉄道整備の関わりについて述べていきたい。地方自治体の鉄道整備への関わりについては、1980（昭和55）年以降に本格化した国の第二次行政改革の前後に大きな転換点がみられる。この頃はNTT・専売公社の民営化、そして国鉄の分割・民営化が行われた時期であり、中曽根首相のもと民間活力の導入が盛んに叫ばれた時期でもある。

1. 行革以前の地方鉄道整備

鉄道は重要な社会資本の一つであるにもかかわらず、特定財源を持つ道路や空港の整備と違って、公共事業の対象ではなく国の予算がつけられなかったため、国鉄は地方鉄道整備についても独力で行っていた。そして後述の理由により、地方自治体は鉄道を整備するために、国鉄に影響力を持つ政治家や、運輸省を主とした中央官庁へ陳情、あるいは地元での誘致運動を中心に活動を行うというケースがほとんどであった。その良い例が整備新幹線である。国鉄は、国とは独立した組織であり本来は政治介入があってはならないのだが、実際には盛んに介入がなされていた。これが国鉄破綻の一因になったことは周知の事実である。（一橋大学鉄道研究会（1995）『検証国鉄改革』参照）

このような状況の中、国鉄独自の新線整備はともかくとして、自治体主導の地方在来線の改良計画などの動きは盛り上がることは少なく、せいぜい新駅設置に対して自治体が関わるくらいであった。その原因としては、地方自治体が積極的に鉄道整備に参加するもっとも効果的な方法、言い換えれば、国鉄への補助が制度的に非常に難しかった点が挙げられる。具体的には、1955（昭和30）年に設けられた地方財政再建特別処置法第24条2項によって、地方自治体を含む地方公共団体が国鉄などの国の機関に補助金を出す際には自治大臣の承認が必要であったことである。（新幹線整備を除く）

この規定は次のような理由で設けられた。地方幹線整備は莫大な金がかかり、県・市町村だけの手に負えるものではないこと。そして、地方自治体の国鉄への補助を認めると、立場の強い国鉄が次々に補助を要求し、負担転嫁

に陥りやすくなり、結果として地方財政に悪影響を及ぼすとの懸念があったことである。ちなみに、この規定は民営鉄道会社であるＪＲには本来適用されないはずであるが、現在も国鉄改革法付帯決議や自治省通達という形で実質的に適用されているに等しい。

2. 都市部の鉄道整備

都市部の鉄道整備においては地方と実状がずいぶん違い、第二次行政改革の影響は強く見られない。それは人口が大都市に集中する傾向を示し、通勤・通学ラッシュ時の混雑緩和や都市機能の維持のため、地方自治体にとっては地下高速鉄道やニュータウン鉄道がどうしても必要であったためだろう。

多くの政令指定都市の自治体・都などは昔から独自に市電・地下鉄事業を行い、両者を合わせて 15 事業者（うち休眠状態の事業者が 1）を数える。特に公営の地下鉄旅客輸送量は 26 億人で、全体の 47 億人の 55.1% となっているなど重要な地位を占め、現在も基幹公共輸送機関として整備が行われている。

市電・公営地下鉄の事業者は地方公営企業法が全面適用され、独立採算制が求められる特別会計組織や地方公営企業である。そして鉄道事業者として鉄道事業法は他の私鉄と同じく適用されている。しかしながら、独立採算性とはいうものの、損失が生じた場合（実際に全事業者で純損失が発生）自治体が通常の補助金以外の一般会計から、更なる補助金の形で補填せざるを得ず、さらにこの補助金だけで欠損をまかなえないケースがほとんどであり問題となっている。

自治体は鉄道事業への直接参加の他にも、都市整備の一環として、道路の連続立体交差化事業や駅前整備事業なども行っている。そしてまた、鉄道事業者に補助をするという形でも国と共に大きな役割をしている。これを担保するために、かつてから国と自治体の共同の補助制度が設けられており（表 2-1-1、この点については表の助成制度の創設年度を参照していただきたい）この後再び第 2 章で取り上げることになるが、これらの補助制度は現在、平成 3 年 10 月設立の鉄道整備基金に統合されている。

また、第二次行政改革期の 1980（昭和 60）年に出された運輸大臣の諮問機関、運輸政策審議会都市交通部会の答申において、地方独自の「鉄道建設基金」や地方税の一部の特定財源化が提案されてからはさらに、これらを積極的に創設・活用する政令指定都市や自治体が出てきている。そして第三セク

ター（後述のローカル線対策とは性格が異なる）への出資も見られる。

区分	制度名	補助率		創設年度
		国	地方	
都市鉄道 整備助成	地下高速鉄道建設費補助金	35%	35%	昭和 37
	ニュータウン鉄道 建設費補助金	18%	18%	昭和 48
	貸付線及び譲渡線 建設費等利子補給金	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	順に昭和 40 , 昭和 47
	都市鉄道整備費 無利子貸付金	40%	国と相応 する額	平成 3

表 2-1-1 鉄道整備基金と地方公共団体共同の助成制度

（『鉄道助成ガイドブック』（鉄道整備基金編）より作成）

各制度概要

・地下高速鉄道建設費補助金

地下高速鉄道（地下鉄）建設費補助。補助対象は、地下高速鉄道を営む地方公共団体及び帝都高速度交通営団（営団地下鉄）に対して間接補助金を交付しようとする地方公共団体。具体的には札幌市、仙台市、東京都、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市、そして帝都高速度交通営団。

・ニュータウン鉄道建設費補助金

大都市周辺のニュータウンで、公営事業者が行うニュータウン鉄道の建設に要する費用の一部負担。対象事業者は住宅・都市整備公団、神戸市、大阪都市開発㈱、横浜市。

・貸付線及び譲渡線建設費等利子補給金

日本鉄道整備公団が有償貸付けした鉄道施設（C D線）または譲渡した鉄道施設（P線）の建設等に関わる鉄道建設債券及び借入金の支払利子の一部補給。具体例として、貸付線は京葉線・湖西線（日国鉄）瀬戸線（第三セクター）など多数。譲渡線も瀬戸線、北総線（北総開発・千葉ニュータウン）、相模原線（京王帝都・多摩ニュータウン）、多摩線（小田急・多摩ニュータウン）などかなりの数にのぼる。

・都市鉄道整備無利子貸付金

都市部と都市周辺の旅客鉄道の新線建設・複々線化・複線化などに対して建設費を無利子貸付けする。対象線区は東京都下の各私鉄の複々線化、常磐新線、営団南北線、福知山線、札沼線（札幌周辺高架化事業）など

路線名	会社名	会社設立	出資構造	助成の有無	
		路線開業		建設費	運営費
みなとみらい 21 線 (横浜 - 元町)	横浜高速 鉄道(株)	平成元年 3 月	神奈川県 17% 横浜市 33% 鉄道事業者 3% 沿線開発者 16% 地元公益企業 1%		-
		未開業	日本開発銀行 9% 民間金融機関 12%		
12 号線 (西新宿 - 新宿)	東京都地 下鉄建設 (株)	昭和 63 年 7 月	東京都 67% 日本開発銀行 13% 長期系銀行 5%		
		未開業	民間金融機関 15%		
桃花台線 (小牧 - 桃花台東)	桃花台新 交通(株)	昭和 54 年 12 月	愛知県 46% 小牧市 10% 鉄道事業者 10% 地元公益企業 8%		
		平成 3 年 3 月	長期系銀行 8% 民間金融機関 8% その他 11%		
広島新交通 1 号線 (本通 - 広城公園)	広島高速 交通(株)	昭和 62 年 12 月	広島市 51% 交通事業者 5% 地元公益企業 6% 日本開発銀行 10%		
		平成 6 年 8 月	長期系銀行 4% 民間金融機関 16% その他 9%		

北九州モノレール (小倉 - 企救丘)	北九州高速鉄道(株)	昭和 51 年 7 月	北九州市 75% 地元企業 20% 鉄道・公益他含む 民間金融機関 5%		
		昭和 60 年 1 月			
泉北高速鉄道線 (中百舌鳥 - 光明池)	大阪府都市開発(株)	昭和 40 年 12 月	大阪府 49% 地元公益企業 36% 民間金融機関 15%		
		昭和 52 年 8 月			

表 2-1-2 地方単独功成の例（開発者利益、受益者負担としての助成も含む）
（『鉄道助成ガイドブック』（鉄道整備基金編）より一部転載）

仙台市	高速鉄道建設基金
<p>設置 昭和 52 年 3 月仙台市財政基金に高速鉄道建設積立開始 昭和 55 年 4 月設置</p> <p>目的 高速鉄道の建設・運営及びこれに関連する事業に必要な資金</p> <p>積立 法人市民税法入税割の超過課税（12.3% 14.7%）の 2 分の 1 事業所税の 2 分の 1 予算で定める額</p> <p>取り崩し 一般会計の高速鉄道建設費補助金に対する交付税措置の裏負担分 一般会計の高速鉄道事業出資金（債）の元利償還金に対する交付税措置の裏負担分 関連事業（都市計画街路、道路、公園等）に関わる一般財源所要額 建設中の高速鉄道事業会計の一時的資金不足の財源</p>	
東京都	地下鉄 12 号線
<p>設置 昭和 62 年 10 月設置</p> <p>目的 地下鉄 12 号線建設整備の資金</p>	

積立 予算で定める額	
取り崩し 環状部 第三セクター施工 第三セクターへの出資金、貸付金の財源	
福岡市	高速鉄道整備基金
設置 昭和 49 年 12 月設置	
目的 高速鉄道の建設及びこれに関連する事業に必要な資金	
積立 予算で定める額 積立額 = 法人市民税法人割の超過課税 (12.3% 14.7%) - (建設費補助金 + 出資金債元利償還金等)	
取り崩し 超過課税に伴う税収が、建設費補助金等一般会計の負担する額に不足する 場合取り崩し	

この他にも、横浜市の都市高速基盤整備基金、名古屋市の高速度鉄道建設積立基金、京都府の高速鉄道事業基金、大阪府の都市高速鉄道整備基金、北九州市の都市高速鉄道等整備積立金などがある。

表 2-1-3 自治体独自の鉄道整備基金

(『鉄道新線建設における鉄道建設基金の構築に関する調査報告書』

(運輸経済研究センター編)より作成)

	仙台市	福岡市
根拠	地方自治法 241 条 (基金)	
基金	昭和 55 年 仙台市高速鉄道建設基金条例	昭和 49 年 福岡市高速鉄道建設基金条例
市町村税	地方税法 294 条・314 条の 6 (法人住民税) 地方税法 701 条 (事業所税) 昭和 49 年仙台市市税条例(法人住民税の増徴)	地方税法 294 条・314 条の 6 (法人住民税) 昭和 49 年福岡市市税条例 昭和 52 年福岡市市税条例(法人住民税税率改定)

	昭和 50 年仙台市市税条例(事業所税の課税)	
基金の概要		
設置時期	昭和 55 年 4 月 (昭和 51 年から財政調整基金として積立開始)	昭和 49 年 12 月
積立財源	法人市民税の法人税割の超過税率適用に伴う増収額の 1/2 に相当する額 事業所税の収入の 1/2 相当額 その他	法人市民税の法人税割の超過税率適用に伴う増収額から、高速鉄道の建設に関する一般会計負担額を控除した額に相当する額
取崩目的	高速鉄道建設及びこれに関連する事業に関する一般会計負担に相当 高速鉄道的建設に関する一般会計負担分とは次のような項目である 地下高速鉄道建設費補助金 / 出資金の元利償還金 / 関連の都市計画道路一般市道、駅前広場等の整備費用及びこれから充当する市債の元利償還金	法人市民税の法人税割の増収額が、高速鉄道の建設に関する一般会計負担額に対して不足する場合に充当 高速鉄道の建設に関する一般会計負担分とは次のような項目である 地下高速鉄道建設費補助金 / 出資金に対する元利償還金 / 関係街路事業整備費
積立実績	昭和 51 - 59 年度実績 270 億円 (年平均約 30 億円) 計画では総額 670 億円を予定	昭和 49 - 59 年度実績 36 億円 (年平均約 3 億円) 但し積立があったのは、4 年間のみで平均 10 億円
路線種	地下鉄	
建設費	2,354 億円	3,550 億円

表 2-1-4 地方税の特定財源化の例

(『鉄道新線整備のための新たな方策を確立するための調査研究報告書

(運輸経済研究センター編) より作成)

都市部の自治体参加の補助において目立つのは、住宅開発（ニュータウン）と一体になった鉄道の整備に対する補助である。これは諸機能の都市集中に伴って発生する住宅難に端を発している。大都市の諸機能の過度の集中の是正を目的として制定された「多極分散型国土形成促進法」（昭和 63 年）では、住宅等の供給の促進のため、大都市地域において宅地開発及び鉄道新線の建設を一体的に推進することが謳われ、平成元年の「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体推進に関わる特別措置法」（宅鉄法）の制定では、鉄道建設と宅地開発を一体的に進めることを目指し自治体の権限の強化が図られている。（第 4 部第 1 章第 2 節参照）また、平成 3 年の政府の「総合土地政策推進要綱」においても、宅地開発と交通アクセス整備の一体推進が盛り込まれるなど、この傾向は今後とも続くだろう。

また、札沼線都市部高架化事業のように、都市再開発関連で自治体が関わっているケースもある。

3. 臨海鉄道

高度経済成長期の昭和 30 年代後半から、大規模な臨海工業地域において、国鉄と直通運輸を行う貨物鉄道が次々に設立された。これが臨海鉄道である。これらの鉄道のほとんどが、国鉄（後の JR）、地元地方公共団体、利用荷主企業がそれぞれ約 30% ずつ出資している第三セクター形態をとっているものの、その他の第三セクターと性格を異にする部分が多い。

4. 第三セクター鉄道

冒頭でも述べたが第二次行政改革の前後から事態が変化した。都市部以外でも、あくまでも受け身であるが、地方自治体が積極的に鉄道に関与し始めたのである。きっかけは、国鉄最後の再建案となった 1980 年の国鉄再建法（日本国有鉄道経営再建促進特別措置法）により廃止対象とされた輸送密度が 1 日 4,000 人未満の特定地方交通線（但し各種の例外が設定されている）の受け皿である。その初めが 1984（昭和 59）年開業の三陸鉄道である。

5. 第三セクターについて

鉄道関連の第三セクターには、上記の三陸鉄道など地方交通線転換型や、北越北線のような国鉄時代に建設が始まり JR に引き継がれなかった地方新線の運営を引き受けるもの、線路の高規格化事業の事業主体となるもの

など様々な種類がある。このあと、これらについて扱うことが多くなるので、都市鉄道整備型の第三セクター鉄道や広義の第三セクターをも範疇に入れた特徴や問題点を探っていきたい。

第一セクターは公共、第二セクターは民間を指すのに対し、第三セクターとは所有と経営の両面において、公共部門（国または地方公共団体、さらにはその公企業など）に民間の資本を取り入れて（民間活力の導入）準公共的サービスを提供しようというものである。このような性質から公共部門の長所と民間部分のメリットをあわせ持つことが期待されている。さらに分類すれば、第三セクターには地方公共団体主導型と民間企業主導型の2つがあるが、鉄道では全体の70～80%が地方公共団体主導型である。

実体としては、商法上の株式会社形態をとるものがほとんどであり、普通の民間企業と法律上はなんら変わるところはない。このようなところから、第三セクター形態は自治体の公共性に由来する法的制約（地方自治法など）に拘束されず、柔軟で弾力的な事業運営ができるとされている。

これを鉄道事業にあてはめてみると、鉄道事業者としての鉄道事業法およびその他の関連法令だけが適用され、前述の公営地下鉄などと違って地方公営企業法が適用されないことになる。自治体という公の機関が出資しているけれども、第三セクター鉄道はあくまでも私鉄なのである。

鉄道事業を民間で行うということ自体については全く問題がない。しかし第三セクターという経営形態を持つゆえの特有の問題が生じている。

6. 第三セクターの問題点

1 つは、これらの企業は公共目的の実行手段的色彩が濃く、筆頭の出資者として地方自治体から相当な出資を受けている。そして、これらの企業は継続反復的に経済行為を行う事業運営組織体であり、独立採算を求められる。こうしてみると第三セクターは公企業（地方公営企業）に非常に近い立場であり、第三セクターという存在は地方公営企業法を逃れる脱法行為¹ではない

¹脱法行為とは、強行法規（違反行為をした場合にはその行為が無効となる法律）には、直接違反しないが実質的に違反する行為を指す。法律が明文で脱法行為を無効とする場合もあるが、明文のない場合には、その効果はそれぞれの場合に応じて具体的に判定されるべきだとする。このケースの場合、もし脱法行為だとしても、行為が無効とまではいえないのではないかと我々は考える。

のかという主張がなされているのである。

もう1つは、私企業である第三セクター企業への地方公共団体の「関与」のあり方についてである。主な関与の方法としては、株主権の行使、地方公共団体の長の出資法人調査権(地方自治法第221条第3項)、主要な役職員の派遣、補助金や委託金等の予算査定などを通じての業務チェックなどがある。

株式会社の株主権の行使に関しては、自治体の出資比率によって影響力が違い、また首長の出資法人調査権が及ぶ範囲は、自治体が半分以上出資している法人に限られるなど、多少の制限がある。いずれの場合も、首長あるいは関係部局の担当者が自治体の意思を表すことになり、従って地方自治体の議会のチェックはこれらについては及ばない。

主要な役員の派遣については、1991(平成3)年に地方自治法第142・180が改正され、自治体の長・委員会の委員が、地方公共団体が経費を負担する事業を行う私企業の無限責任社員・取締役・監査役・支配人・精算人を兼任できるようになった。(首長・委員の関係私企業からの隔離の例外)またその他にも役職員に共通するものとして、「出張」「事務従事」「休職」「職専免」「退職」など様々な方法で実質、あるいは形式上の派遣がなされている。これらの役職員の派遣が単なるOB対策の見地から行われてしまう危険性があることや、出資者が特定のポストを継続的に確保し人事がマンネリ化しやすいこと、人事異動が地方公共団体等の都合によって行われることがありうる点が問題とされる。またこれに関連して、日常運営の実質上の責任者に十分な権限が与えられないケースや、出資団体との間や内部における責任関係が必ずしも明確になっていないケースが実際にある。さらに、派遣職員の身分や給与・年金等の取り扱いについて不利益が生じる可能性がある。

補助金や委託金についても問題がある。日頃の通常支援の他にも、第三セクターの経営に支障が生じた場合には、損失補填などの追加支援が行われることが多い。公共目的のために設立されたとはいえ、補助制度(後述)外の私企業への財政的支援は全く問題がないのだろうか。

以上のように第三セクターに関連する各種の問題は制度が成熟していないことに起因するものが多いのである。