

# 地方分権化時代の鉄道整備

一橋大学鉄道研究会

# はじめに

この研究の契機となったのは「鉄道に対する投資は、どのように行なわれるべきなのか」という問いでした。過去2年間、私たちは整備新幹線と国鉄改革の研究を行ないました。そこでこの問いが解決できませんでした。整備新幹線計画では財源をどうするのかといった問題を先送りしていますし、国鉄の破産の一因は経営を無視した無茶な投資にあったことは明らかであります。そこで、従来では不可能であった地方自治体が鉄道整備に関与している事例に着目し、望ましい鉄道整備のあり方を考えることになりました。その背景には、最近の地方分権化という流れも無関係でないと考え、テーマを決定しました。このテーマに決定したということは、過去の研究の結果からして必然だったのかも知れません。

今年のテーマは先行研究がほとんどないので、研究に入る以前の章割りや結論部をどうするのか、といった問題を解決するのに困難がありました。今までほとんど論じられなかったテーマなので部員一人一人の意見にもばらつきがありました。国鉄改革と地方分権はどのように関係するのか、自治体の鉄道整備への関与を評価するのか、財源はどうするのか等々例年にもまして活発な議論がなされ、共同研究としての方向性ができてきました。

今年の研究に際しては、県庁等への調査など、研究の内容を深める工夫をしました。しかし、なにぶん学生の研究ですので、いたらない点多々あると思います。今後の研究に役立てるためにも、ご意見・ご感想をどしどしお寄せください。

なお、本文中の敬称は略させていただきました。

最後になりましたが、本書発行に際しご協力いただきました三次市役所の方々、OB諸兄の皆様、そして関係者各位に御礼申し上げます。

1995年11月4日 代表者

# 地方分権化時代の鉄道整備

## 目次

はじめに	1
目次	2

## 序論 地方分権化時代の鉄道整備

### ～ 私たちの視点～

.....	4
-------	---

## 第1部 地方分権化と鉄道 総論

### 第1章 地方分権化とは何か

第1節 地方分権化の経緯と課題	7
第2節 国主導のプロジェクトの限界	15

### 第2章 地方分権化と鉄道

第1節 中央主導の鉄道整備	18
第2節 地方分権化時代における鉄道整備	20
補節 国鉄改革の地方分権的側面～上下分離論の背景と国鉄改革	25

## 第2部 地方自治体の鉄道整備への関与

### 第1章 今日までの地方自治体の関与

第1節 概論	28
第2節 駅前整備・立体交差化における地方自治体の役割	38
第3節 公営事業の経営	42
第4節 第三セクター方式による都市鉄道・臨海鉄道整備	45
第5節 地方交通の役割を担う第三セクター鉄道	50

### 第2章 地方自治体の積極的関与の萌芽

第1節 概論	59
第2節 自治体主導の鉄道整備の具体的方法	66

## 第3部 地方自治体が鉄道整備に

### 関与する際の問題点

第1章 地方自治体の関与を妨げる構造的問題	
第1節 国の地方自治体に対する統制	84
第2節 財政面における問題	88
第2章 具体事例に見る地方自治体の関与に伴う困難	
第1節 芸備線電化等による高速化計画	94
第2節 篠栗・筑豊線電化複線化計画	99

## 第4部 地方自治体への期待

### ～ 私たちの提言 ～

第1章 新たな鉄道整備手法の構築を目指して	
第1節 開発利益の還元理論	103
第2節 ケーススタディ 常磐新線	106
第2章 地方自治体の財政的関与	
第1節 公的資金導入の必要性	110
第2節 財政構造の見直し	113
むすび～在来線の再生に向けて～	117
参考文献一覧	120
一橋大学鉄道研究会活動紹介	125

# 序論

地方分権化時代の

鉄道整備

～ 私たちの視点～

# 序論 地方分権化時代の鉄道整備

## ～ 私たちの視点～

### 1. 地方分権と鉄道整備

1995（平成7）年5月15日、世間の目が某宗教団体に集まっていたこの日、参議院において1つの法案が可決、成立した。「地方分権推進法」と呼ばれるこの法律は、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的として作られたもので、地方分権の推進に関する基本方針や政府が地方分権推進計画を作成することなどを定めている。そして、この法律が施行された7月には地方分権推進委員会が発足し、推進計画作成のための指針づくりなどが始まった。

ところで、「地方分権」という言葉を最近耳にすることが多いが、地方分権が本格的に議論されるようになったのは1980年代からである。しかし、初は行政改革の一環として、地方行財政の効率化や合理化とともに講論されてきたため、出された結論は地方分権とはほど遠いものであった。その後、1990年代に入ってから地方分権は議論されてきたが、中央省庁などの抵抗によって思うように進まない状態が続いていた。しかし、その後分権推進法案の議論が登場し、1993（平成5）年7月の総選挙によって細川連立政権が誕生する頃には地方分権論議は活発なものとなり、翌1994年の政府の大綱方針決定などを経て地方分権推進法の成立へと至った。これらの詳しい記述は第1部に譲るが、このようにして地方分権化は紅余曲折を経ながらも進み始めたのである。

このように地方分権化は進み始めたのであるが、この流れは鉄道整備のありかたにおいても少なからず影響を与えているのではないだろうか。

これまでの鉄道整備といえば、当研究会の一昨年の研究テーマであった整備新幹線に代表されるような、中央が一元的に計画を立てて整備を行うという中央主導型のものが一般的であった。このような中央主導型の鉄道整備は、鉄道の全国的なネットワークを作ることによって国土軸を形成していく場合には有効な方法である。

そして、このような中央主導型の鉄道整備の例として挙げられるのがかつての国鉄である。当時の国鉄は、他の交通機関が未発達だったこともあ

り、長距離輸送に主眼がおかれていた。そのため、輸送需要に応えるための全国的なネットワークを作る必要性があり、中央主導の鉄道整備が進められたのである。その一方で、このような中央主導型の整備が一般的であった時代には、地方が鉄道整備において独自に関与できるものは限られ、新駅設置の費用負担などが一部で行われたのみであった。(ただしこれにも様々な制約があった。詳しくは第3部参照)

しかし、他の交通機関の飛躍的な発展に伴って、鉄道がすべての輸送を担うという時代は終わり、現在では地域の実状に即した鉄道整備が交通政策上求められるようになった。また、国鉄の分割民営化によって生まれたJR各社も、地域の実状に応じた経営を行うことが可能になった。このような時代の流れの中で、鉄道整備は中央主導型から地方自治体が積極的に関与する地方主導型へ転換することが求められているのではないだろうか。

ところで、このような地方主導型の鉄道整備が可能となるためには、地方が強い意思決定権と財政的バックアップを持つことが必要である。その一方で、現在の地方分権の議論では、地方への権限移譲と地方の財政強化の2点が最も主張されている。つまり、これらの主張が実現することによって地方主導型の鉄道整備は、より現実的なものとなるのではないだろうか。

このように、私たちは現在の地方分権化の流れを肯定した上で、地方自治体が積極的に関与する鉄道整備がこれからのあるべき姿ではないかと考えるのである。

## 2. 本書の構成

本書はこのような観点から、第1部「地方分権化と鉄道――総論」、第2部「地方自治体の鉄道整備への関与」、第3部「地方自治体が鉄道整備に関与する際の問題点」、第4部「地方自治体への期待～私たちの提言～」という4部構成で論を進めていくことにする。

第1部は本書の出発点として、まず現在までの地方分権化の流れについて概観していく。その上で、これまでの中央主導型のプロジェクトの問題点を検証していくことによって、中央主導型の開発が実状に合わなくなっていることを明らかにしていく。そして後半では、かつての国鉄時代の中央主導型の鉄道整備の恨界に触れた上で、地方分権化の流れの中でどのような整備が求められるのかを、上下分離論などを中心に述べていく。

第 2 部では、現在地方自治体がどのような形で鉄道整備に関与しているかを具体例を交えながら述べていく。まず、今日までとられてきた関与の形態について述べ、さらに最近一部で見られる地方自治体が積極的に関与している鉄道整備の現状について触れていく。

第 3 部では、地方自治体が鉄道整備に関与する際においてどのような問題があるのかを検証していく。前半では、国と地方自治体の関係や財政面の問題といった現在の地方分権の論議と密接な関係のある問題について検証する。さらに後半では、実際に鉄道整備を行おうとする際の問題点を、現在計画が事実上中断している 2 つの事例をもとに検証していく。

第 4 部は、本書の結論部として第 3 部までの議論をふまえた上で、これからの鉄道整備のあり方として、公的資金の導入や地方自治体の積極的な関与の必要性などについて私たちなりの提言を述べている。

# 第1部

## 地方分権化と鉄道

### 総論

# 第1章 地方分権化とは何か

## 第1節 地方分権化の経緯と課題

地方分権が語られてから久しい。1947（昭和22）年に地方自治法が制定されて以来、数次にわたる改正のたびに、あるべき地方分権の見地からその不徹底さが論じられてきた。また、日本社会の構造変化につれてさまざまな地方自治制度の枠組みづくりが模索されたが、これらもまた真の地方分権をもたらさない、あるいは地方分権推進の障害となるとして批判を受けてきた。しかし、時代が平成に移ると、「地方分権」が「規制緩和」とならんで政界・民間あげて積極的に推進されることになった。この平成における地方分権への取り組みの中で、地方分権推進法が国会において成立し、1995（平成7）年7月3日より施行されるに至ったが、今後の成りゆきについてはまだ予断を許さない状況にある。

この節では、地方分権推進法制定までの地方分権化の経緯と問題点、及び今後の地方分権について考察する。

### 1. 地方分権推進法制定の経緯

#### (1) 地方自治法の制定と中央集権化

まず地方自治の基本理念について考えてみると、日本国憲法第92条において「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とある。「地方自治の本旨」とは、国政から独立した地方公共団体が自己責任において事務を処理する権限の保障（団体自治）と、地方公共団体の意志形成への住民参加の必要（住民自治）であり、前者は国家権力の単一機関への集中による権力濫用の危険を抑制しようとする自由主義、後者は民主主義の観点によるものと一般に考えられている。

したがって、地方自治の全国的しくみについて規定する地方自治法は、「地方自治の本旨」という憲法が直接保障する基本理念に立つべきものであったが、団体自治の面で成立の当初から内在的限界を持っていた。

この原因は戦後日本の地方自治制度の生い立ちに見ることができる。地方自治法により、戦前から中央集権的な地方行政を担ってきた内務省が解体され、府県自治体の知事公選制が導入されたことで、これまでの一元的で垂直

統合的な地方制度が廃止された。しかし、中央省庁の抵抗のため新制度を補完する国から地方への十分な権限と財源の委譲が伴わず、反対に地方出先機関を通じ、あるいは機関委任事務の形式で知事・市町村長・行政委員会を通じ、中央省庁が直接・間接に地方行政に関与し続けることになった。とりわけ、機関委任事務は地方自治制度に大きな影を落とすことになり、現在の地方分権論議の中においてもその制度の廃止が強く求められている。

この機関委任事務とは、中央省庁（主務大臣）が所管の事務処理を自治体の長やその他の執行機関に委任するもので、この場合、受任庁（自治体の長・執行機関）は主務大臣の指揮監督のもとにその事務を国の下級機関として処理することになる。それゆえ、機関委任事務は地方自治体の自主・独立の運営にとって大きな弊害となるものであった。

ところが、機関委任事務は高度経済成長期の工業化・都市化の進展に伴い登場してきた都市計画・土地利用、公害・環境、消費者行政などの住民生活に直結する行政分野で激増する。さらに、土地利用規制では、建設省所管の都市計画区域と農林水産省所管の農用地規制等が全く別個に扱われるなど、省庁間の縦割り行政の弊害が加わり、状況を一層複雑にした。そして、今日でも都道府県の事務の 8 割、市町村の事務の 4 割が機関委任事務であるとされ、特に都道府県はほとんど地方出先機関と変わらない現状にある。

## (2)高度経済成長期における府県再編論

ここでは、1980 年代からの分権論についてみていく前に、日本が高度成長にあった 1960 年代の府県再編論とその後続く市町村連合案について概略をみていくことにする。

1950 年代の後半までに、国一都道府県一市町村の序列化や財政出分の見直しなどの今日にいたる地方自治制度の中央集権的再編が進んだ。さらに 1960 年代に入ると、池田内閣の所得倍増計画や全国総合開発計画を背景に、政界・官界から都道府県の枠を越えた国土・資源の効率的利用や、地方広域行政体制の確立による地方行財政の効率化を目指す府県再編論議が活発になされた。この論議の中で、都道府県を廃止し、代わりに全国を数ブロックに分け「道」または「州」を置くという道州制論が出された。しかし、府県合併や道州化された場合の中核都市と周辺地域間の経済的・社会的格差の発生や住民の参政権の後退などのデメリットが指摘され、議論は次第に鎮静化していった。その後、1960 年代末から 1970 年代前半にかけて、自治省が中心となって導

入を目指した「広域市町村圏」構想の登場を契機に、第十三次地方制度調査会は「市町村連合案」を答申のなかに盛り込んだ。しかし、この案も市町村連合の地域的拡大と権限強化により府県の実存意義を失わせ、将来の府県統合・道州制導入の前段階的役割を果たすものとして野党などから警戒され、その法制化には大福な修正が加えられた。結局「市町村連合案」は、1994年の地方自治法改正による「広域連合」(自治法 291 条の 2 以下)制度の導入まで実現を待たねばならなかった。

### (3)1980 年代の分権論議と地方行革

1980 年代に入ると地方分権論議は、第二次臨時行政調査会(1981~1983 年)や第一次行革審(1983~1986 年)を舞台に、地方制度改革論議として行われていた。しかし、これらは専ら「増税なき財政再建」がらみで論じられ、「地方行革」がその中心であった。地方行革とは、国と地方の関係の見直しを図るとともに自治体に地方行財政の減量化・効率化を求めたもので、これが進展して初めて国全体の行革の成果があがるという考え方に立っていた。

このうち前者は、国の自治体に対するこれまでの過剰な関与や介入を緩和・排除するために機関委任事務の整理・合理化、地方出先機関の整理統合、許認可権限の委譲などを勧告し、実現を目指すものであった。しかし、これが地方自治の強化を狙いとするものではなく、地方行革のムチに対する飴にとどまるものであったことは、提言を受けて行われた機関委任事務の整理・合理化などの成果の乏しさに示されていた。

これに対し後者は、行政の守備範囲論や市町村の財政能力・行政サービス水準の平準化を理由に、住民の受益者負担と地方公務員の給与・手当への抑制により行われるべきことが予想されていた。

したがって、1980 年代における一連の行政改革は、「中央政府の過度の統制を拜し、地方公共団体の自立性・独自性を強めていく」という「地方分権」をもたらすものではなく、国から地方への具体的な権限委譲が伴わない国から地方への「つけまわし」というべきものであった。

### (4)1990 年代の分権論議とパイロット自治体制度

1990 年代に入ると、第三次行革審(1990~1993 年)の「豊かなくらし部会」において地方制度改革が審議されることになった。この審議の中で、「地方分権特例制度(パイロット自治体制度)」が提案された。この制度は、国家的な

利害や国民の権利などに影響しない権限と、地方が自主的に行うことが望ましい事業などの補助金を人口規模、地域的広がり、行財政能力を備えた市町村に一般財源として移管し、また起債の弾力的運営や地方税の重点配分、機関委任事務の地方移管を特例的に認めることで自治体の力を強め、「新たな基礎自治体」づくりの先がけとしようとしたものであった。

ところが、この制度の導入に際して既得権限を失うことになる中央省庁の執拗な抵抗にあい、実際導入された制度の内容は部会答申にくらべ大福な後退を余儀なくされた。例えば、許認可では国の権限を移管するという当初の方針を断念し、許認可の申請処理手続きの簡素化・迅速化を図るなど、審査のスピードアップを促すだけにとどまることになり、「都道府県の機関委任事務」に限って移管の可否を検討することになるなど、制度の中心的な部分が全く骨抜きにされてしまった。

しかし、パイロット自治制度を提言した答申の内容は、地方分権で何をなすべきかについて従来と異なる新しさをもっており、今後の地方分権の方向性を示しているものといえる。

#### (5) 地方分権推進法の制定

パイロット自治体制度が地方分権に目立った成果をあげられそうにないことが明らかになるのと入れ替わるように、「地方分権推進法案」についての議論が登場した。そもそも、地方分権の推進に基本法づくりから始めようとする提言は、貝原俊民兵庫県知事の「中央集権制限法」構想（1992年）などにみられ、この提言の中で、地方分権の新たな枠組みづくりを目指す「道州制」「連邦制」等の構想についての論議（受け皿論）を棚上げにし、「とりあえず今の都道府県に権限を移し、実態に合わない部分は後で修正すべきである」という論議（権限委譲論）を先行させることが主張された。

その後、この提言に沿った内容をもつ法案が社会党・民社党などから提唱され、現行の地方自治制度を前提に中央政府の役割を限定し、第三者機関の監視のもとに期限を切って地方に権限委譲を行おうとする地方分権構想は、折しも政治改革論議と関連してまたとない追い風を受けることになった。

さらに、1993（平成5）年6月衆参両議院において「地方分権推進に関する決議」がなされ、次いで熊本県知事在职中から一連の地方分権論議に深く関わってきた細川護熙首相の連立内閣（1993年8月～1994年4月）が成立し、地方分権論議は空前の盛り上がりを見せることになった。

同年 10 月には第三次行革審の「最終答申」が示され、今後の行革の柱に「規  
舗援和」とともに「地方分権」を据えるように提言された。この中で、国は  
外交・防衛など「国家の存立に直接関わる政策や全国的規模での実施の必要  
な施策」を重点的に分担すること、「地域に関する行政は地方自治体で立案・  
実施する」との原則を提示し、そのために国から地方への権限移管や補助金  
の一般財源化による自治体の財政基盤強化の必要があるとしていた。そして  
これらの事柄を実現するために、政府はまず国と地方の役割を抜本的に見直  
す理念や手頂を盛り込んだ「地方分権大綱」を 1 年をめどに策定し、その後  
大綱に沿って分権を推進するための基本法の制定を目指すべきだとしていた。

その後の地方分権推進法制定までの手順は、この通りに推移することにな  
った。しかし、この答申の策定や後の大綱の制定過程において、これまでと  
変わらず官僚側の激しい抵抗・巻き返しを受け、そのつど内容が大福に後退  
することになった。1994 年 12 月に政府が決定した地方分権大綱の最終案で  
は、地方分権推進法が時限立法とされておらず、また機関委任事務について  
「整理合理化を積極的に進めるとともに機関委任事務制度について検討す  
る」として、その廃止または廃止に向けた検討は明確にされていないなど、  
相も変わらぬ官僚側の抵抗により骨抜きにされてしまったのである。

その結果、年が明けると地方分権の熱気は急速に失われてしまい、地下鉄  
サリン事件や円高問題の深刻化などのため、マスコミや国民の関心が十分に  
向けられない状況で、地方分権推進法（案）が国会に提出・可決されたので  
あった。

地方分権推進法の内容はおおよそ次の通りであった。第一章総則の「目的  
規定」では、この法律は「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現す  
ることの緊急性にかんがみ」地方分権を推進することが重要であるとし、第  
二章以下で地方分権を推進する具体的手だてが明らかにされた。まず、国と  
自治体の役割分担が、先に示された地方分権大綱に沿うかたちで規定された。  
ついで、国から自治体にどのような行財政権限を委譲したらよいか、自治  
体が権限委譲の受け皿となる行財政体制を整備・確立するために国はどのよ  
うな支援措置を講じたらよいか等について、必要な法制上・財政上の諸措  
置を定める地方分権推進計画の作成が政府に義務付けられた。さらに、地方  
分権の推進を見まもる地方分権推進委員会が総理府に設置されることになっ  
た。また、地方分権推進法はこの法律の付則で施行日から起算して 5 年経過  
後に当然に失効するとされ、時限立法となった。

しかし、地方分権推進計画には政府が国会に対して報告する以外の権限は認められず、地方分権推進委員会の独立行政委員会化も見送られるなど、大綱における失地をわずかながら取り戻したとはいえ、今後の地方分権へどれほどの効果をもたらすのか疑問視せざるを得ないものであった。

このように地方分権への取り組みは、権限と財源の委譲を求める地方と既得権限を手放そうとしない中央（官僚勢力）の対立により、また将来の地方制度再編をにらんだ都道府県と市町村の思惑の違い、政財界の意向などが複雑に絡み合い、現在まで目立った成果をあげるに至っていない。

次項では、地方分権のもたらす効果と課題についてみていくことにする。

## 2. これからの地方分権を考える

### (1) 地方分権の効果

これまで中央から地方へ権限や財源の委譲を求める地方分権への取り組みについてみてきたが、ここでは実際に地方分権がなされるとどのような効果・利点があるのかみていく。

第一に、地域に根ざした自由で独自の発想に基づく施策を実行し易くなることがあげられる。現状では、地方はその施策の財源を国からの補助金にたよらざるを得ず、また全国的に一定のサービス水準を保つという目的をもつ補助金制度が地方独自の計画に適用されにくいことから、地域独自の施策を執ることはそれほど容易ではない。また、許認可や補助金制度は省庁ごとに分かれており、縦割り行政の弊害がそのまま地方に及ぼされ、柔軟な対応を地方独自の判断でとりにくいことが多い。さらに、分権論議で常に最大の問題となる機関委任事務の存在が地方行政を決定的に縛ることになっている。このような状況では、いわゆるアイデア首長や住民運動の活動も制度的限界にどうしても突き当たることになってしまう。

第二に、煩雑な手続きの解消や不要な投資を行うといった無駄を少なくできるということがあげられる。微に入り細にわたるおびただしい中央省庁の許認可業務は、本来地域の多様な行政の立案・処理に向けられるべき自治体の労力を大幅に削ぐことになっている。また、毎年恒例の地域行事の開催にそのつど何十種類もの書類の提出を求められるなど、きわめて無駄が多い。さらに、中央で一度決定された事業は余程のことがない限り計画が変更されることがなく、地域のニーズの変化に迅速に対応できず、結果として不要な

ものに投資し続けることになり、そのツケは地域住民にかかっていくことになってしまう。地域への権限と財源の委譲が進めば、住民に身近な自治体が中央省庁の意向に気兼ねする事なくより効率的な行政運営にあたれ、その効果が住民の利益に還元されるものと考えられる。

第三に、自治体の中央依存体質が改善され、行政能力の向上につながるものがあげられる。中央とのパイプを拡げ補助金獲得を図るため、官僚出身者を知事にむかえ、幹部のポストを継続的に中央省庁の出向者に担当させるなどの問題の改善が指摘されてから久しいが、一向に改善されていない。また、自治体の中央依存体質は「国の機嫌を損ねたくない」との“事なかれ主義”を生むとともに、「国の言う通りにすれば間違いない」といった意識を生み、自治体の政策立案能力の低下をもたらしている。この問題は自治体の意識・行動面の改革も必要ではあるが、自治体が置かれている現状を考えると、地方分権という制度的な面の改善が進まないかぎり変わることは困難にみえる。

以上、3点についてみてきたが、地方分権によって期待できることは「住民に身近な自治体が、そのときどきの地域のニーズにあった行政を迅速・柔軟に行えるようになる」ということのように思える。しかし、中央から地方への権限や財源の委譲という上からの変革を自治体側が待っているだけでは当然地方分権が十分実りあるものになるとは言えず、自治体側が中央依存体質から脱却し、地方分権への取り組みを粘り強く続けていく中で、地域独自の行政を立案・実行していく意欲と能力をもつという、いわば下からの変革もまた求められているのである。最後に将来に向けた課題についてみていくことにする。

## (2) これからの地方分権の課題

これまでみてきたように、地方分権推進には依然多くの困難な問題があるが、権限や財源の委譲を求める地方の側にも課題は多いと言わねばならない。首長や地方議員のあいつぐ汚職、議会のオール与党化による緊張感の低下、議長職のタイ回しなどは、地方分権後を担うもう一方の主役である地域住民の議会・行政への信頼、関心をなくしてしまうだけでなく、地方分権に抵抗する官僚勢力の口実ともされるものである。また、赤字のたれ流しを続ける第三セクター等の問題に目を向けてみれば、責任の所在の不明確な点やさまざまな計画、非効率な業務運営など、今後分権が進み自治体が自己責任によ

る行政運営をせまられた場合の懸念すべき点がみられる。

しかし、これらの問題を懸念しているだけでは現状を越えることはできないのであり、自治体の地方分権に向けた主体的な取り組みが必要である。また、あらゆることを行政に任せたままにしておきがちな我々住民の意識改革も重要であり、中央・地方双方の地方分権に向けた取り組みに注意深く目を向けていくとともに、住民主導の地域運営実現を目指した積極的行動が求められている。

これまで地方分権化の経緯と課題についてみてきた。次節では、国主導のプロジェクトの限界についてみていく。

## 第2節 国主導のプロジェクトの限界

前節では、地方分権化について概観してきた。そもそも地方分権化が叫ばれるようになったのは、国主導の大規模プロジェクトの問題点が顕在化していることにも一因があるといえるのではないか。ここでは、鉄道整備に限らず、今までの国主導によるプロジェクト一般にどのような功罪があるのを見ていくことにする。

### 1. 国主導によるプロジェクトの恩恵

わが国の発展、殊に鉄道建設・ダム建設などの巨大社会資本の整備には「国家の役割」というものが非常に大きかったとあって差し支えないであろう。明治時代から現在まで、中央集権的であったわが国は地方の行政から活性化政策まで中央主導で行なわれ、その結果地方の生活水準の向上という業績を上げた事例もあった。その例には新幹線や高速道路の建設等が挙げられる。新幹線の建設は東京と地方を短時間で結び、人の移動を活発にした。このことにより、地方への企業誘致の促進や観光客の増加などによる経済効果を生み出すことができた。また、高速道路は、日本の流通に多大な影響を与え、それまでの国内の物流の主流を鉄道からトラックへと変化させた。そして高速道路は拡充により、トラックの移動時間短縮にも貢献した。具体例として、海のない県である群馬県において、関越自動車道の開通により日本海側でとれた魚介類が短時間で輸送され、今まで以上に新鮮なものが手に入りやすくなったことがあげられよう。その一方では環境破壊や騒音等の問題も伴うが、現在の我々の生活の中で恩恵にあずかっているものとして、このようなことがすぐ思いつくところである。

このようにわが国は、地方の大規模で予算が膨大な額になるプロジェクトは、必ず中央の政府や官庁が中心となって行なわれてきたのである。しかしこのような形での計画の遂行が現在、地方の利益のために行なわれているのであろうか。このことについて、これから例を挙げてみていくことにする。

### 2. 長良川河口堰

長良川河口堰は、濃尾平野を流れる長良川の河口近くに水資源確保を目的に当初は、河口ダムとして建設が予定されていた。後に、ダムを堰へと変更

して、治水目的という事項を付け加えられて、計画が進められた。

堰建設の最初の目的はこの建設計画が閣議決定された 1968（昭和 43）年当時、高度経済成長の中での四日市のコンビナートの工業用水の確保にあった。しかし、後に石抽危機などにより高度経済成長時代が終わりをつげ、産業構造の転換により、水の需要が計画当初の予定より必要でなくなった。そこでより前面に出されて主張されたことは「治水上のため」という後に付け加えられたもう一つの堰建設目的である。ここでの「治水上」というのは、洪水対策のための川底を掘り下げる<sup>しゅんせつ</sup>浚渫、そしてこの浚渫による海水の遡上による塩害防止のための堰で、海水を遮断するために堰の建設は必要であると、建設を行う側は主張する。

ところが、新聞各紙やマスコミで報じられているところでは、この堰建設自体が水害の危険度を増す地域を生じさせることや、建設に際し談合があったなどといった情報もある。堰建設推進派と堰建設反対派の意見には、自然環境に与える影響をはじめ、かなり正反対の主張が見られ、個々の事項においてどちらの主張が正しいかは検討の余地があろう。ここで注目したい事柄はこの堰建設は住民利益を第一にして建設されているのかということだ。過去、この長良川河口堰建設をめぐる、建設差し止めを求めた訴訟があった。これは長良川流域の漁民を中心として行なわれたのだが、結果的には、訴訟取り下げとなったが、建設目的などの推移やこのような裁判があったことなどを見ても、このプロジェクトが住民の意志によって希望されたものとは言いがたいことは明らかであろう。言い換えれば「建設することを目的として建設された堰」とも言うことができるのではないだろうか。計画から四半世紀以上経って、現在必ずしも自然破壊などの高いリスクを負ってまで、運用する必要のないものを、出来てしまったから使わざるをえないなどの論理で運用するということは、現在は、もはや国家・中央主導の計画を行なう時代ではないとの考えに一定の説得力を与えるものとなるであろう。

### 3. 宍道湖の淡水化

この逆の例として挙げられるのが中海・宍道湖淡水化事業の中止である。これは中海を干拓して宍道湖を淡水化するもので、事業が計画された当初は干拓をおこない米を生産する計画であったが、現在に至ってはその必要もなく、また淡水化によって日本一のシジミを全滅させるということから漁業関

係者の反対も根強かった。その他の理由もあり、事業が完了したにもかかわらず運用は中止となった。この事業は、1,000 億円を費やして行なわれ、結果としては、閉じることのないゲートを作っただけのものになったが、シジミが犠牲にならなかったため、中止という決定は意義があるが、金の無駄という批判は避けられない。このことは、中央の考えのみで事業を進めようとした結果と捉えるのが妥当であろう。

#### 4. どうあるべきか

2 つの具体的事例を見てきだが、現在の国家的大規模プロジェクトがかかえる問題点として、計画の硬直化ということが挙げられよう。1 回決定した計画は実情にはそぐわなくなっても、立案した以上完成させるまで工事を続行するという姿勢で、中止・変更の判断の柔軟性というものが欠落しているのである。現在、経済や政治状況というのは流動的で先行きが非常に不透明である。このような時に、立案当初必要であった計画を半ばにして変更せざるを得なくなったとき、または中止という事態を選択しなければならなくなったとき、今までのように硬直した体質を持ってはいわゆる「無駄金」を使うことになりかねない。このことから地方における事業において、国の関与を否定するという意味ではなく、地方が主導になって計画を遂行するという意味において「国主導による大規模国家プロジェクトの時代は終わった」と言えるのではないか。次章では、国主導・地方主導ということに関連して、このことを鉄道に当てはめて考えてみることにする。

## 第2章 地方分権化と鉄道

前章では「地方分権」という考え方及び政府主導の大規模プロジェクトにおける問題点について言及してきた。本章では本題の鉄道整備の場面において、地方分権の考え方がどのように反映されているのか、そしてどのような姿が望ましいのかを考えていくことにする。まず初めに、従来型とも言える中央（＝政府）主導形態の鉄道整備の問題点を考察してみたい。

### 第1節 中央主導の鉄道整備

#### 1. 整備主体としての「国」の役割

我が国の鉄道整備の歴史を傍観すると、他の国と違わず国家が果たした役割は非常に大きいと言わなければならない。国鉄が破綻し分割・民営化されるまでは、国自身が鉄道政策の企画・立案・遂行の中心的役割を担った。国の存在の重要性自体は、今も昔も変わるところはないであろう。

国自身が直接に鉄道整備のイニシアティブを握ることの意義は、「全国的な視野」に立った政策が求められるときに鮮明となる。一番端的で分かりやすい例が軍事的役割である。1906（明治39）年に鉄道国有法が公布され、民間資本によって整備された全国の主要鉄道幹線が国に買収された。それは民営分立の体制でバラバラに整備されていた当時の鉄道を一元的に管理する必要性から行われたものであった。国の直轄とした方が線路や車両規格の統一化や列車ダイヤの編成がスムーズに出来、何かと都合が良いことは容易に想像出来る。戦前の鉄道「国営化」が軍事的要請に基づくところが大きかった点は、間違いのないであろう。

さらにこういった軍事的観点だけではなく、鉄道整備計画の策定においても国の主導によるメリットは存在する。例えば交通計画の中には全国ネットワーク形成の観点が必ず織り込まれる。鉄道に限らず、道路・航空行政においても重要な目的の一つが「均衡ある国土の発展」という考え方である。このような考え方は、中央主導でなければなかなか反映されるものではない。よって政府は各地域の実情を把握し、それぞれの利害を調整しながらバランスのとれた交通計画を策定しなければならない。この点にこそ、整備主体としての国の役割があると言える。

## 2. 中央主導の鉄道整備の限界

以上、総論的に国が鉄道整備に関わる意義を考えた。しかし一方、第1章第2節で見てきたように、国主導の大型プロジェクトには計画の硬直性という弊害も併せ持つ。その点は鉄道政策においても例外ではない。

例えば具体例として青函トンネルが挙げられる。青函トンネルが最初に鉄道施設法に基づく予定線に策定されたのは1953(昭和28)年のことであったが、実際にJR津軽海峡線が開通したのは1988(昭和63)年であった。この間、実に35年もの歳月が経過しているのである。青函トンネルは比較的建設への政策的判断が早かったとされているが、計画自体がモータリゼーションや航空の普及する前の産物であり、必ずしも現代の社会で十分に機能しているとは言えない。もちろん国土軸の形成という観点からは重要な役割を果たしている点は否定できないが、時代の変化の中においても「国土軸 = 鉄道」という固定観念からは脱却することはできなかつたと言える。残念ながら、本来の重要性に見合うだけの実力を発揮しているとは評価できないであろう。

以上のように、中央主導の鉄道整備形態は計画の柔軟性に欠ける面がある。よって現在のように地方の実情に即したきめの細かい交通政策が求められる時代においては、政府が全ての交通政策を取り仕切ることが必ずしも得策ではないと言えるだろう。一方で、新線建設のようなインフラ整備には莫大な資金が必要であり、JRなどの一事業者では到底成り立ち得ないケースも多い。国鉄が存在していた頃は、「公共性」の名の下に事業主体として国鉄が行い得たわけであるが、JR化以降は採算性を無視した設備投資を事業者が行うはずはなく、同時に危険でもある。よって何らかの公的な補助が必要となってくる。

そこで新たな鉄道整備の担い手として期待されるのが、地方自治体である。次節では地方自治体が鉄道整備に関与することの必要性和、その形態のあり方について考えてみることにしよう。

## 第2章 地方分権化時代における

### 鉄道整備

昨今の地方分権推進の動きは、交通の分野にも及んでおり、「交通の地方分権」という言葉も使われるようになってきた。地方の交通ニーズはそれぞれの地域が最もよくつかんでいるという前提のもとに、地方組織に適切な行財政権を付与し、地域のイニシアティブで地域交通の再編と効率化を進めていこうということが、「交通の地方分権」の基本的な考え方だが、このことは鉄道整備にももちろん当てはまることである。この節では、これからの鉄道整備の理想ともいえる鉄道上下分離論を紹介し、地方分権化時代における鉄道整備のあるべき姿を提示し、現制度における問題を簡単に指摘しておきたいと思う。

#### 1. 「上下分離」という考え方

一般に交通サービスの生産のためには、運搬具（車両）、動力、通路施設、そして人間の労働を投入することが必要である。徒歩、自転車、ヨットなどの限定的な交通手段を除くと、交通手段の多くは程度の差はあれ、これらの投入物がそろってはじめて移動という目的が達成される。ここでいう通路施設とは、線路・道路・航路管制などの狭義の通路施設と、駅・インターチェンジ・空港・港湾などのターミナル施設を総称する広義の通路施設を指す。交通機関の間の競争は、何よりも利用可能な通路施設が存在するかどうかによって決定的に左右される。例えば、自家用自動車の急速な交通機関別シェアの拡大は鉄道に大きな打撃を与えているが、それは一般道路や高速道路の整備が進んだことにもよる。

ここで注目したいのは、この通路施設の供給と利用のシステムは交通機関ごとに異なるということである。道路交通・航空・海運の場合、道路・空港・港湾の建設は国や地方自治体などによって行われ、建設主体とその施設を使って交通サービスを最終利用者に供給する経営主体が分離している。このように通路施設の建設とその利用が分離されることを「上下分離」（下部構造である通路施設と、それを利用する車両・航空機・船舶などの上部構造の分離）という。

しかし、鉄道はというと、日本では伝統的に線路施設の建設・所有と利用の両方とも同一の事業者の手によって行われてきており、「上下分離」とはなっていない。近年道路交通や航空が発達し、鉄道との競争関係が強まるにつれて、通路施設の供給システムの違いによる問題がいくつか発生してきているのである。

## 2. 現在の鉄道整備が抱える問題点——「上下分離」の観点から——

鉄道整備に「上下分離」が採用されていないことほ、どのような問題を引き起こしているのだろうか。

第一の問題は、他の交通サービスとの通路費用の負担方式の相違から生じている。道路交通や航空では、上下分離となっているため、通路費用の負担は、道路交通では自動車燃料税、自動車取得税、有料道路料金などとして、また航空では航空機燃料税や空港使用料として通路利用者に賦課される。負担は自動車取得税を除いて、それぞれの利用者（例えば、自家用自動車のドライバー、バス会社、航空会社など）の自らの利用量に応じているのである。つまり、バス会社や航空会社にとって、通路費用はほぼ回避可能な可変費用であり、岡定費用ではない。一方、鉄道の場合には、通路費用は鉄道事業者にとって利用の度合いにかかわらず負担せねばならない回避不可能な固定費用であり、通常サックコスト（埋没費用：売却・転用等ができないため事業撤退の際に回収できない投資分に対応するコスト）である。鉄道事業者は、その回収のリスクを負わねばならない。このことは、鉄道に比べて道路交通や航空は競争において柔軟性を持っていることを意味する。例えば、上越新幹線が開通すると、航空会社は東京—新潟間の路線から簡単に撤退した。この例は利用者がなくなった空港の建設費には、航空会社は無関心でいられるということを示している。つまり、道路交通や航空では、通路費用は社会的にはサックコストであっても各事業者にとってはそうではないから、参入・撤退のコストが小さくて済む。

また、そのような負担関係の相違は通路施設の整備水準も左右してしまう。一般に、通路施設に対する投資は巨額の費用がかかる上、長い建設期間を要する。そのため長期で見れば、社会的に有用で効率的な投資についても、投資誘因が失われる傾向にある。道路・空港・港湾については、資金調達を公的な担保のもとに行い、巨額の資金をある程度まとめて投下できる仕組みが作られているが、鉄道については現状では体系的な仕組みが欠けている。こ

のことが、各交通機関の通路整備水準に影響を与え、鉄道の競争力の低下という結果をもたらしている。

第二の問題は、道路や空港は全国的な国土計画や地域計画をもとに計画的に整備されているのに対して、鉄道では各事業者に基本的にすべて任されていて、国土計画という視点が明確でないという点である。それに対して、道路には、1988（昭和63）年に定められた高規格幹線道路1万4,000キロ計画というものがあり、空港の場合は道路ほど明確な整備計画はないが、「一県一空港」という計画に準ずるようなものがある。鉄道も陸上交通を独占していた時代には、国鉄により全国的なネットワークづくりが進められていた。しかし、国鉄の分割・民営化以後、鉄道の整備計画はどういう性格のものか曖昧な全国新幹線網計画がかなり昔から放置されているだけである。（一橋大学研究会（1993）『整備新幹線構想を問う～その虚像と実像～』を参照）

今日、鉄道の国土計画上の役割は以前よりかなり低下してきているといっても差し支えないだろう。しかし、鉄道の役割がなくなったわけでは決していない。鉄道の特性が生かされる、あるいは鉄道が重要な役割を担う市場も残されているはずである。他の交通機関と連携して総合交通体系を形成するためにも、鉄道整備の計画や方策を他の交通機関と整合性のあるものにするのが求められるだろう。

以上、これまで述べてきた問題を解決するために、鉄道整備についても上下分離を採用することが将来的には必要なのである。実際、もうすでに各地で鉄道整備に上下分離を取り入れる試みも行われている。法制面でもすでに上下分離が念頭におかれている。国鉄改革時に制定された鉄道事業法は、鉄道事業を新しい3つの種別、すなわち第一種鉄道事業者は自ら線路を所有し列車を運行する鉄道、第二種鉄道事業者は自ら線路を所有せず他の主体の線路を使用する鉄道、第三種鉄道事業者に第一種鉄道事業者に譲渡する目的で建設される鉄道、あるいは線路を所有して第二種鉄道事業者に使用させる鉄道と分けているが、第二種と第三種はまさしく上下分離の考え方に基づいている。このように法律も整備されて、これから整備される鉄道は上下分離が基本となることは間違いないように思われる。

### 3. 地方主導による鉄道整備の必要性

次の問題として、これから上下分離を採用しようというときに、鉄道整備をかつての国鉄のように国主導で行うべきなのか、それとも地方主導で行う

方がよいのかという問題があるだろう。ここでは交通の地方分権の観点からこの問題を検討してみることにしよう。

まず、鉄道整備を国主導で行うメリットは、日本の国土全体を大局的に見渡して、計画的に全国的鉄道ネットワークを築くことができることである。しかし、その全国ネットワークも青函トンネルと瀬戸大橋が開通したことによりほぼ完成してしまっただけといえるし、次なる全国的計画として全国新幹線網計画があるが、これはどう考えても資金的にも採算的にも現実性に乏しいものである。現実的な全国的計画が現段階においてないに等しいのであるから、国主導で鉄道整備を行う必要性は以前に比べて失われている。

また現在、鉄道のかつてのような独占的地位は自家用自動車の普及などにより失われており、鉄道が重要な役割を果たすことができるのは、大都市圏輸送と長距離を除く都市間高速輸送に限定されてきている。つまり、何でもかんでも鉄道でという時代はすでに終わっているといえるだろう。今や長距離輸送は航空が担当するようになり、現段階で速さの面で圧倒的に劣る鉄道で全国ネットワークを築く必要性はかなり薄れている。このような現在の環境のなかで、今も鉄道整備に全国を結ぶという大局的な視点が求められているのだろうか。

日本の交通整備全般について考えると、今日すでに幹線交通体系は、盆や年末年始など特殊な需要が発生する時期を除いてその輸送力は概ね需要に応え、また流動量の多い地域間にはすでに高速道路、航空、新幹線など複数の高速輸送機関が配置されるなど、その整備水準は一定のレベルに到達している。その一方、地域内の流動に対応する地域交通体系の整備は立ち遅れが目立っている。大都市圏においては鉄道の通勤通学時の混雑問題が深刻である。また、地方においては、モータリゼーションや過疎化を原因とする公共交通機関の衰退によって、自家用自動車の所有、運転が不可能なため公共交通機関を利用せざるを得ない人々、いわゆる交通弱者の足の確保の問題がこれもまた深刻となっている。

これらの現実を踏まえると、これからの交通政策に本当に求められていることは、幹線交通体系よりも地域交通体系を重視することではないだろうか。地域交通は地域ごとに固有の特徴と問題点を抱えており、各地域それぞれにふさわしい最適な交通体系を作り出すことができる主体は、市民生活を直接見ている地方自治体においてほかにはない。したがって、鉄道整備も含めた総合的な交通政策は、地方主導で行われる必要があるのではないか。地方自

治体は、その地域の特殊事情を考慮し、他の交通機関との分担関係をも考えに在りて、地域にとって最適となるような鉄道整備計画を地域交通計画の一環として策定し、各自治体の責任と予算で線路などの下部構造を整備し、鉄道事業者に委託・運営させる。これこそ地方分権化時代における理想の鉄道整備の姿ではないだろうか。

しかしながら、地域交通について地方自治体はこれまで、道路整備、港湾整備に関しては管理権限をもつ部分が多いことから積極的に取り組んできたが、鉄道・バス・タクシーについては陳情や要請にとどまり積極的、具体的な提言にまでは至らなかったのが実情である。本来、交通事業は地域の重要な社会基盤の一つであって、これについて地方自治体はもっと積極的に具体的な提案をしていかなければならないのではないか。地方自治体がこれまでそうしなかったのは、交通についての権限があまりに中央集権的であったことが大きい。しかし、地方自治体が、幹線交通体系の整備の方にばかり目がいて、市民の日常において快適かつ便利で、しかも効率的な地域交通体系を作るために、私的交通手段と公共交通手段をどのように組み合わせるのかという地域交通計画を策定することを怠っていたことにも一因があるように思われる。あるいは、交通行政が国から地方まで縦割り行政で、総合的な交通政策が打ち出せないことも大いに関係しているだろう。また、地方財政は厳しい状況におかれており、この現状を変えなければ地方の自主性を十分に発揮させるのは難しいだろう。

このように交通の地方分権を達成し、理想とする地方主導による鉄道整備が行われるのは現制度下ではかなり難しいが、すでにそれに向けた動きも起きていることに注目したい。第三セクター方式で積極的に鉄道整備に参加する地方自治体が増えていることは、そのような新しい動きを示すものである。そこで次の部では、地方自治体の現在までの鉄道整備への関わり方を具体的事例も交えて詳しく見ていくことにしたい。

## 補節 国鉄改革の地方分権的側面

### ～ 上下分離論の背景と国鉄改革

#### 1. はじめに

前節ではこれからの鉄道整備の形態として「上下分離方式」について考えてみたが、この考え方は鉄道整備の担い手として地方自治体に積極的関与を求めるのが最大の趣旨である。ところで、地方自治体の積極的関与を促す背景の一つとして、国鉄改革の存在を無視することは出来ない。本節では国鉄改革と地方分権化の流れを一体のものとして考察することで、地方自治体の役割と上下分離の考え方が生まれてくる背景を考えてみたいと思う。なお本節では鉄道事業者をJRに限定して考察していくことをあらかじめお断りしておく。

#### 2. 国鉄分割の意義～国鉄・JRの役割の変容～

1987(昭和62)年4月1日、国鉄は7つの新会社に分割された。ここで単純に「分割＝地方分権」という図式で捉えることは可能だが、その実質的な意味はなかなか見えにくい。国鉄分割の意図を簡単に捉えると次のようになるであろう。

経営規模の適正化—効率的な意志決定が出来る組織へ  
地域に密着した鉄道運営

このうち現実に重要な効果を発揮しているのは、やはり ではないだろうか。特に「地域密着」の中身として、国鉄＝JRの役割の変質が考えられる。

国鉄の最大の目的は、鉄道による全国ネットワークの構築にあった。よって国鉄の運営はあくまで長距離輸送が念頭に置かれていたのであり、そのため施設やダイヤもそれに対応したものとなっていたのである。しかしながら航空機の発達やモータリゼーションなどは、鉄道の役割を徐々に変質させていくことになった。具体的には、鉄道の使命が短距離の地域内輸送に重点が移ってきたのである。

その契機となったのは1982(昭和57)年のダイヤ改正であった。広島地区と名古屋地区において、列車の短編成化と大幅な増発が行われた。これによ

り乗客数が増加に転じたことは、鉄道が都市の地域内輸送機関として十分に機能しうることを、そしてむしろ地域内輸送にこそこれからの鉄道が活路を求めべき道があることを示していた。

国鉄時代は東京や大阪などのごく限られた地区のみでしか地域内輸送の担い手として自らを認識していなかったし、また認識されていなかったと言える。しかしながら分割・民営化されＪＲとなった今、むしろＪＲに求められているものは国鉄時代とは大分変容している点は間違いないであろう。

### 3. ＪＲ経営の保守性～地方自治体とＪＲの連携の必要性

さてＪＲが地域内輸送の担い手として注目されるようになってきたとしても、現実にはＪＲがその役割を担うには莫大な投資が必要となる。なぜならＪＲの施設はどうしても長距離輸送に対応したものとなっており、駅や車両の改良に投資が必要だからである。

そのため政令指定都市などの、ある程度費用対効果が認められるところにおいては改良が進むとしても、それ以外の採算の見込みのない、いわゆる赤字ローカル線においては経営が保守的になってしまう側面がある。すなわち利用者や沿線自治体からすると地域内交通としての機能を期待したい線区であっても、ＪＲが積極的な投資をためらうというケースが出てくる。

これはＪＲの経営判断としてはやむを得ないものであろう。ＪＲは民営である以上、費用対効果を見ない投資を行うことは国鉄の二の舞を避けるためにも許されないのである。よってＪＲの保守的姿勢を、何らかの財政的裏付けのないまま批判することは避けるべきであろう。しかしながらＪＲの路線が旧態依然としたまま社会的機能を発揮できないとするならば、それもまた大きな損失であることは間違いない。

このようにＪＲ経営の「保守性」は、これからの地域内交通を考えていく上で大きな問題になってくるであろうと思われる。採算性が期待できるところは問題がないとしても、ローカル線の改良は一事業者にすぎないＪＲによる投資だけではあまりにも重荷であり、進展を期待するのは難しいのである。

そこで期待されるのは、地方自治体によるイニシアティブである。ＪＲに地域内交通としての役割を促すためにも、ＪＲと沿線自治体との有機的結合が望まれる。ＪＲはあくまで採算の範囲内での負担をすべきであり、それを上回る分については何らかの公的な補助が必要となってくるであろう。

#### 4.まとめ

以上は、鉄道事業者をJRに限った場面について見てきたわけであるが、前節で触れた「上下分離」の議論は以上のような背景を踏まえたものであると言えるだろう。(具体的な「公的資金導入の必要性」については第4部で触れる)ここで大切なのは、既存の鉄道をどのように活かしていくのか、そしてどのように位置づけるのかということである。それは決してJR単体で考えるべき性質の問題ではなく、沿線の住民・自治体の意見集約が鍵を握ると言えよう。なお今回の研究では、JRと沿線自治体との連携に対する事例として、札幌の札沼線と広島のア芸備線などを採り上げその構造的問題点に触れているので、そちらも参照していただきたい。

## 第2部

# 地方自治体の 鉄道整備への関与

# 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		
		昭和 60 年 1 月	民間金融機関 5%		
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<sup>1</sup>ではない

---

<sup>1</sup>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。

## 第2節 駅前整備・立体交差化 における地方自治体の役割

この節以降においては具体的にどのように地方自治体が鉄道整備に関わってきたかについて述べていきたいと思う。前節でも触れられているように地方自治体が鉄道を整備するには様々な制約があった。そこで具体的な事例の中でどのような制約があったかがこの節以降の視点となる。

この節では特に立体交差化や駅前整備について取り上げる。この2つの工事は鉄道そのものの整備だけではなく、都市そのものの整備にも関わってくる。そこで国や都道府県が行政の一環としてこの事業に関わることが多く、整備のための資金もかなりの額が地方自治体から拠出されている。また道路整備という側面もある。これらの事業には、道路財源から費用が拠出されることもある。これは今までは地方自治体が鉄道整備に積極的に資金を拠出するためには、道路整備などの大義名分が必要であったことを示している。だが、積極的に評価すれば、道路財源の流動化につながる可能性を秘めていると言えよう。ではどのような枠組みになっているかを以下に述べていきたいと思う。

### 1. 各々の整備の目的

#### (1) 立体交差化の目的と種類

都市化が進展し、車が普及してくるにつれ、踏切における渋滞が問題になってきた。そこでこの問題を解決するために、1961（昭和36）年に「踏切道改良促進法」が施行され、それ以降の鉄道建設において鉄道と道路が交差する場合には、原則立体交差となった。

それでは具体的にどのような受益があるのだろうか。まず道路側からみて重要なものとしては渋滞解消がある。特に都市圏においては鉄道の運行頻度が高いため、朝夕ラッシュ時の「開かずの踏切」が渋滞の原因となっており、この解消は都市交通の改善に非常に大きな役割を果たすこととなる。これに付随する受益としては燃料費節減が挙げられる。停止時の無駄な燃料や速度向上による燃費向上などにより燃料削減が図られる。

また事故発生確率減少も大きな道路側の受益となる。特に高速走行を鉄道

がしている場合には双方にとって甚大な被害が予想される。そこで新幹線や高速走行を基本とする新線の場合は全線が立体交差化されている。

鉄道側の受益としては事故発生確率の減少の他に、踏切保守の削減や高架下を倉庫や店舗として利用することにより収入を上げることなどが考えられる。

また高架化を分類してみると、1ヶ所のみを立体交差化する単独立体交差と何ヶ所かの道路を一度に立体交差化する連続立体交差の2種類があり、後者の方が効果は高いが、工期が十年以上に及ぶ場合もあり、かなりの費用も要する。また高架化により日照権の問題や、工事のための用地買収により問題が発生することもある。

## (2) 駅前広場の目的

まず挙げられるものが、交通ターミナル機能の強化である。これにより鉄道からバス・タクシーなどへの乗り換えが容易となる。また駅周辺部の都市活動機能の向上も大きな目的として挙げられる。これにより駅前広場が設置されることで、商業・業務地としての適性が増し、周辺部の再開発、さらには土地の有効・高度利用が図られることとなる。また環境整備機能を持たせるという役割も駅前広場は持っている。これは緑地やモニュメントが駅前広場に設置されることで、環境改善が図られるからである。

この様に駅前広場建設によって様々な機能が強化される。それ故に広場設置で受益を享受する主体は多数に及ぶ。鉄道事業者はもちろんバス・タクシー事業者はターミナル機能の充実により恩恵を受ける。周辺事業者は都市機能が充実することで様々なサービスを受けることが可能となり、集積のメリットが発生する。また周辺住民は機能充実による直接的なメリットだけでなく、利便性向上からくる地価上昇という間接的なメリットも受けることとなる。

## 2. 各整備に関する協定

これ以降は、上に述べてきたような各々の事業においてどのような協定に基づき、どのような費用配分がなされているかについて書いていきたい。

### (1) 単独立体交差に関するもの

基本的にこの改良については1956(昭和31)年の建設省・国鉄間の細目が

基本であり、その後高速道路や新幹線の立体交差化についての協定が結ばれたが、1988（昭和 63）年 5 月に一本化された。またこのとき同時に鉄道側の費用削減がなされ、踏切廃絶の促進が図られた。

## (2) 連枕立体交差化に関するもの

これに関しては 1969（昭和 44）年に建設省と運輸省で結ばれた「建・運協定」が最初のものである。これは事業主体を都市計画事業者とし、鉄道側は立体交差による受益分を負担するというものだった。現在鉄道側の負担額は 23 区内で 14%、大阪・横浜などの大都市部で 10%、それ以外の地域で 7%となっている。しかし実際には鉄道事業者は単純な高架化だけでなく、将来を見越した設備投資も行うので、鉄道事業者の負担額は 1/3 程度となっている。

## (3) 駅前広場に関するもの

国鉄持代は 1972（昭和 47）年に結ばれた申し合わせにより、整備費用の 1/4 を負担する事となっていた。これは民鉄が駅前広場を整備する際に拠出する金額の 1/6 よりも高い比率であった。この理由は駅前に広い土地を有していたからと思われる。また基準面積を上回る整備を行う場合は、都市側の単独負担となる。しかし JR 化後には費用負担は 1/6 と民鉄並に負担が軽減されている。

## 3. 具体例：京阪東福寺 - 三条間地下化

ここでは立体交差化の事例として、京阪の地下化を取り上げたい。東福寺 - 三条間 2.8 km の地下化が完成したのは 1987 年（昭和 62）5 月 24 日のことである。この区間では五条（国道一号線）・四条通りといった市内随一の大通りと平面交差しており、渋滞のメッカとなっていた。そこでこの渋滞を解消するために立体交差化が昭和 30 年代から考えられていた。ただ京都が景勝地であるが故に一般的な高架化による立体交差化は取られずに、地下化による立体交差化が取られることとなった。

この事業を推進するために、1965（昭和 40）年には京都市都市交通対策協議会が立体交差化を答申、また市議会でも地下化決議が採択された。また 1969（昭和 44）年に運輸省と建設省の間で立体交差化に関する協定、いわゆる「建・運協定」が締結され、この事業も制度の対象とされ、地下化事業がスタートした。

実際の工事は1979(昭和54)年から始まったが、この工事が市内の中心部を通ること、また疎水が鴨川沿いの旅館にとって借景となっていることから交渉は長引いた。また疎水の構造物が多いことや、そもそも地盤が軟弱であるため工事は長引いたが、8年の歳月をかけて1987(昭和62)年に完成した。

		鉄道事業者	都市計画事業施行者
高架施設費	鉄道既設分	鉄道受益相当額	残額
	鉄道増強分	全額	-
貨物設備等の移転費	鉄道既設分	移転先用地の取得に要する額	施設の移転に要する額
	鉄道増強分	全額	-

表 2-1-5 立体高架化における費用負担の割合

(『駅前広場・駐車場とターミナル』より作成)

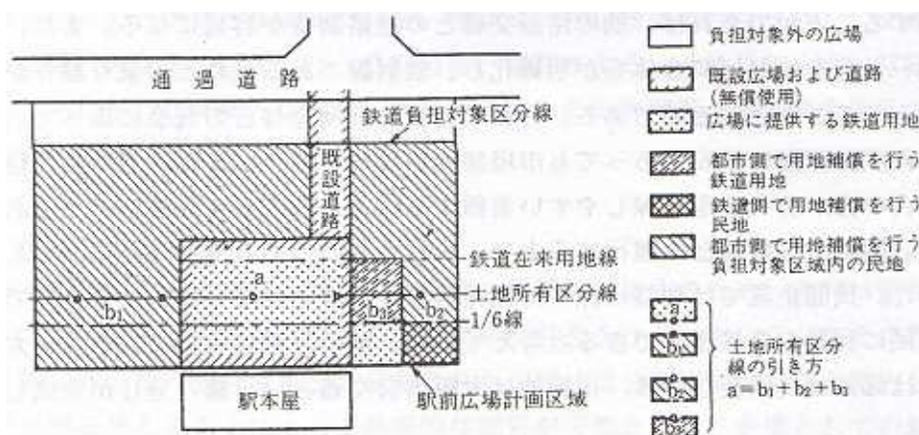


図 2-1-1 駅前広場整備の際の費用分担割合の図(出典『図説 鉄道工学』)

## 第3節 公営事業の経営

地方自治体が直接交通事業に関わる例として、公営交通がある。公営企業とは行政が直接経営に参加する企業である。つまり地方公共団体の一部局として運営されるわけである。地方公共団体が経営する交通事業のうち地方公営企業法の適用されるものには、バス 54 事業者、地下鉄 9 事業者、路面電車 5 事業者、モノレール 2 事業者、船舶運行 10 事業者がある。地下鉄や路面電車は大都市中心であり、バス事業は大都市、地方都市、農村部と多数あるが、事業者数では農村部中心の事業者の数が多し。以下では地下鉄の例をみるが、大阪市営地下鉄は自治体の思惑が成功した例であり、東京都営地下鉄は計画通りに行かず、都内一元化に失敗した例である。

### 1. 大阪市営地下鉄の例

大阪はかねてから民鉄の営業基盤の強い地域であった。市街への放射線の多数は阪急、近鉄などの大手の私鉄が占有していた。環状線の内側は大阪市営軌道により一元化されていたが、大手資本による地下鉄建設計画が複数あった。昭和7年に大阪市長となった関一<sup>せきはじめ</sup>は独自の「市営事業論」を展開し、地下鉄道事業計画をたてた。関の理論は大阪市内の交通は大阪市が一元化して経営するものであった。総合的な都市計画の下に営業することができれば、他の路面交通との連絡調整が容易になる。また、市内一元化をすれば料金体系が明確化し、放射線である民鉄との乗り継ぎが簡素となるのである。行政の資金や補助金などの資金によって、ある程度採算面に不安があっても市場参加が可能であり、また鉄道事業は自然独占の方が公共性を確保しやすい業種であるということも理由の一つであった。関は公共の福祉を履行する上で、公営企業の占める割合は高いと考えていた。民間企業では利益は株主に還元しなければいけないが、公営企業では住民に利益を直接還元できると考えていた。関の計画は戦後実現され、大阪では郊外は民鉄及び国鉄、市街地は大阪市営交通というすみ分けが完成した。

### 2. 東京都営地下鉄の例

かつて東京の地下鉄は帝都高速度交通営団（以下営団）が独占していた。し

かし営団は戦時中の陸上交通調整法に基づいて成立した官公私合体の特殊機関であり、戦時中に設立された他の公社とともに占領軍の調査対象となり、地下鉄の経営形態について活発な論議をよぶこととなった。東京都では、地下鉄は将来の都市交通の根幹をなし、戦災復興計画の一貫として総合的に運営される必要があるため、営団に所属する地下鉄を都に移管するとともに、将来の地下鉄建設も全て都がすべきとの方針を立てた。都が都営論を主張したのは以下の理由からであった。

第一に、都営の場合には総合的な都市計画の下に地下鉄を建設・運営することができるという点であった。また、地下鉄と他の路面交通との連絡・調整が容易であるということもあった。路面交通機関と地下鉄交通機関の一元的经营により利用者のサービスが向上するのは明らかであった。

第二の理由とすれば、路線の大半を道路の地下に建設する地下鉄は、道路の管理・管轄と密接な関係があるため、道路管理者としての都が地下鉄を建設するのが望ましく、将来電話線や電灯線を地下に埋設する際もスムーズにいくということであった。

第三の理由としては、営団の役員は政府による任命制である事から直接的に民意を反映する事はできないが、都営の場合は都民の代表からなる都議会により、間接的ではあるが都民のコントロール下にあり、料金改定や路線誘致に際して、民意を反映させることができる点である。

昭和21年、衆議院、運輸省、東京都からなる地下鉄問題協議会により、地下鉄の都営化を検討したが、運輸省の営団方式による現状維持案と対立し、結論を得ることができなかった。しかし、都議会が意見書を強行に決議し、交通局が建設計画立案に着手した。その結果、都営による一元化はならず、営団との二元化という体制となった。後に、営団との免許取得合戦や料金体系の差などの問題を呈することとなる。

### 3. 地方公営企業法

地方公営事業の経営についての法制度の不備に対処するため、政府は昭和25年、東京都及び五大都市の担当者を集め検討会をひらいた。そしてその答申を踏まえ、地方公営企業法が公布された。同法は公営事業がより企業としての形態を整えることによって能率的な経営が可能となり、企業としての経済性を発揮する事を求められた。そのため経済性の追及、独立採算制の維持が強く要請され、企業の経営責任者として大きな権限を持つ管理者をおくこ

ととされた。会計経理の方法も、私企業とほぼ同じ企業会計制度が採られ、また職員の身分も一般地方公務員に比べより私企業に近付いた。東京都交通局も同法の適用を受け、知事部局から独立して新たに企業管理者をおき、出納係と会計課を新設した。

#### 4. 公営企業の資金

地方公営企業の事業費にはいくつかの資金源がある。一般会計出資金、内部留保資金、企業債、借入金、補助金などである。平成4年度の全公営地下鉄事業者の総収入は4,430億円であるが、そのうち補助金や他会計からの支出などの営業外の収入は約400億円と1割に達する勢いである。

地方公営企業は事業に要する経費に充てるため、経営する地方公共団体の一般会計から出資を受けることができる。出資には事業開始時における当初出資と事業開始後に行われる追加出資があるが、後者は新路線建設に対するものを除くと例はない。地下鉄建設における出資金は毎年度の地下鉄建設費の20%を当該地方公共団体の一般会計から出資するというものである。

地方公営企業は、将来の需要の増加に備えて行う諸施設の整備拡充等の設備資金の大半を企業債の発行によって賄っている。なぜならば、長期にわたって資金の固定化が必要であるからである。新線建設における資金の企業債の占める割合は26.8%と大きな割合を占めている。従業員に対する給与や原材料の支払い等、日常の営業活動によって生じる一時的な資金不足については、政府資金、他会計からの短期借入金によって賄われているが、その金額は各企業によって様々である。

地下鉄の建設においては、公営企業では資金の多くを他人資本である企業債で賄っていたが、建設後の元金償還・利子支払い等の負担が経営を圧迫した。その圧迫を軽減し、地下鉄経営の安定化を図るため1962(昭和37)年に地下鉄建設に対する補助制度が創設された。補助額は建設費の70%となっており、国と地方自治体が半分ずつ交付している。そしてこの方法は、建設年度の翌年度から10年分割によるものである。この補助制度は、元来建設補助を目的とするものであるが、開業当初ほど収支の不均衡が大きく欠損額が大きいこと、またその交付が分割して行われる事から、実質的には欠損補填という経営補助の役割を果たし、経理上も営業外収入にくり入れられているという点で、独立採算制とのギャップがあることもまた事実である。

## 第4節 第三セクター方式による

### 都市鉄道・臨海鉄道整備

#### 1. 第三セクター方式による鉄道整備とは

一般に第三セクター鉄道というと、三陸鉄道に代表される「旧国鉄の赤字路線を地元の出資で存続させた鉄道」と思われるだろう。(前節参照)この章ではこのような旧国鉄赤字路線を引き継いだ鉄道ではなく、地方公共団体と民間企業が共同出資し、都市整備あるいは産業開発のために開業した鉄道を考察したい。

鉄道網・道路網が成熟し、地域独占のメリットが小さくなった現在、鉄道の新規事業は民間企業にとって魅力的なものではなくなっている。公営による鉄道整備は、独立採算制を求められるものの、補助金や免税措置などの利点がある。しかし、議会の承認が必要などさまざまな硬直化要因をもっている。そこで最近の鉄道整備においては、第三セクター方式を採用している事例が多い。

現代の鉄道整備において、第三セクター方式を採用することにはどのようなメリット・デメリットがあるのだろうか。(以下では主に都市整備鉄道を念頭に置いている)

#### (1)長所

##### 資金調達方法の弾力性

新線開業には土地買収や設備投資など莫大な資金がかかる。大都市圏においては尚更である。鉄道建設においては、短期間に資金が必要とされる特徴がある。第三セクター方式では、公的資金や民間資金、建設債など弾力的に資金の調達ができる。

##### 国・地方公共団体による公的助成

とも関連するが、第三セクター方式にすると国・地方公共団体から低利融資や利子補給を受けられる。国からの主な助成制度として、日本鉄道建設公団民鉄線利子補給・ニュータウン鉄道整備事業費補助・地下高速鉄道整備

事業費補助などがある<sup>1</sup>。新交通・都市モノレールについては、地方公共団体の出資が過半になることを条件に、インフラ補助と呼ばれる<sup>2</sup>補助が受けられる。地方公共団体単独としては、出資が資金提供の意味をもつし、地方公共団体の要望による新駅の設置には通例、負担金が支払われている。

#### 用地確保での杖力

新線開業における難関は用地確保である。民間企業では、資金があっても用地を確保するのは難しい。第三セクター方式では法令の活用（区画整理予定地など）用地買収業務の代行、公共用地の無償使用などさまざまな効果が期待できる。このことは、建設費や用地取得労力の軽減になる。

#### 鉄道と沿線地域の一体的整備

地方公共団体の都市計画に沿った鉄道を建設することによって、無秩序な都市化を阻止できる。駅前広場やバス回轉場などの整備も公共団体の協力を得ることができる。

#### ノウハウの捕完

乗り入れる鉄道会社が参入することによって、鉄道の技術・経営のノウハウを得られる。公営に比べて経営や賃金などにおいても弾力的な運営ができる。

## (2)短所

寄り合い所帯であるため、責任の所在があいまい

関連事業の展開が制約される

公的な企業であるゆえの制約と資金的な余力に乏しいゆえの制約がある。

都市開発・住宅開発・産業開発と併せて行なわれる場合が多いため、そちらの整備の進捗状況に収入が大きく左右される

経営基盤の未確立

資金・担保力が弱い場合、不測の事態に対応しにくい。

第三セクター方式による鉄道は地方主導であるから、この方式が現在盛んに用いられているのは地方分権化という時代の流れなのかもしれない。

---

<sup>1</sup> 33 ページ参照

<sup>2</sup> 「都市モノレール建設のための道路整備事業に対する補助制度」。全事業費（建設利子は含まない）の 59.85%を補助する制度。この補助を受けるためには、地方公共団体の出資が過半でなければならない。

## 2. 第三セクター方式による都市鉄道整備の概観

人口の増加による輸送需要の増大の中で、鉄道建設は大きな効果が期待できるが、地価高騰や物価上昇によって資金的にも民間だけでは困難になっている。解決策として第三セクター鉄道が脚光をあびている。ここでは、代表的な事例を紹介する。(出資構成は平成5年度現在)

### (1) 神戸高速鉄道(阪急三宮・阪神元町 - 西代)

まだ第三セクターという言葉が一般には知られていない1968(昭和43)年に開業した。開業前は東の阪急電鉄・阪神電鉄、北の神戸電鉄、西の山陽電気軌道の終着駅がばらばらであった。そこで利用者の便をはかるため、戦後間もない1946(昭和21)年の神戸市復興基本計画で4電鉄を結ぶことが定められ、1958(昭和33)年に神戸高速鉄道株式会社が設立された。出資は神戸市が40%、4電鉄で40%、地元産業界が20%となっている。4電鉄にとっても乗客の増加が期待できる。神戸市にとっては戦後の財政難の中での民間資金の導入と電鉄側の技術力・経営力の導入がはかれる。用地確保にあたっては、道路敷を市の都市計画事業で確保し、その下に鉄道を作ったため、割安であった<sup>3</sup>。

神戸高速鉄道は戦後すぐに策定されたという事情もあり、比較的スムーズに開業に至った。のちの参考となった第三セクター鉄道であった。

### (2) 泉北高速鉄道(中百舌鳥 - 和泉中央)

大阪府が開発した泉北ニュータウン(計画人口18万人)の建設に伴い、このニュータウンと大阪の都心部を結ぶ足として鉄道の建設が必要になり、1965(昭和40)年に事業主体である大阪府都市開発株式会社が設立された。南海電鉄線と接続するため、当初は南海が事業主体となる計画であったが、大阪府が純民間企業に対して優遇処置を講ずることは不可能であったため、第三セクター方式となった。出資構成としては、大阪府が49%、民間金融機関が15%、その他民間企業が36%となっている。1971(昭和46年)に中百舌鳥 - 光明池間が開業し、昨年和泉中央まで延長された。

このようなニュータウン鉄道の特性が強いものとしては、北大阪急行、北

---

<sup>3</sup> 『運輸と経済』1989年4月号

総開発鉄道、千葉急行電鉄などがある<sup>4</sup>。また建設中の埼玉高速鉄道（赤羽岩淵 - 浦和大門）はバスをみの鉄道過疎地域に建設するもので、沿線の地方公共団体の要望が強かったため、第三セクター方式となった。

### (3)北九州高速鉄道（小倉 - 企救丘）

北九州市の都心周辺部は大規模住宅団地の建設により人口増加が著しく、周辺部から都心部へ集中するバスや乗用車のため交通渋滞が著しかった。通勤輸送が行き詰まらないよう抜本的な対策を講ずる必要があり、1971（昭和46）年の都市交通審議会答申により、北九州市内の高速鉄道網新設の必要性が提言された。1974（昭和49）年にインフラ補助と呼ばれる都市モノレールに対する補助制度が創設され、モノレールで建設することが決定した。出資構成は北九州市が75.2%、西日本鉄道が0.3%、民間金融機関が4.3%、民間企業が9.8%となっている。1985（昭和60）年に開業した。

新都市交通、モノレール各社に共通するのは、鉄道とバスの中間の輸送需要が見込まれている地域に建設されている点、地方公共団体の出資割合が50%を越えている点などである。北九州高速鉄道や千葉都市モノレール、広島高速交通<sup>5</sup>は都心部とその周辺住宅地を結ぶ混雑著しい自動車交通を補完するものとして建設された。神戸新交通（ポートライナー）は海上文化都市と既成市街地とを結ぶ目的で建設された。地方公共団体の出資が過半なのはインフラ補助を受けるためである。

## 3.臨海鉄道とは

先にみてきた第三セクター方式の鉄道とは別に、貨物輸送に関して官民共同出資の鉄道がある。臨海鉄道と呼ばれる鉄道である。昭和30年代後半、高度経済成長を背景として臨海部に工業地帯が次々に計画、造成された。臨海鉄道とは、こうした工業地帯に進出した工業の出入荷等の輸送需要を満たすために設けられた地方鉄道であり、当時の国鉄と地方公共団体、そして荷主となる関連企業が共同出資して誕生したものである。その第1号は1963（昭和38）年9月に開業した京葉臨海鉄道である。以後、神奈川臨海鉄道、

<sup>4</sup> 北大阪急行（江坂 - 千里中央）昭和45年開業。北総開発鉄道（京成高砂 - 千葉ニュータウン中央）昭和54年開業。千葉急行電鉄（千葉中央 - ちはら台）平成4年開業。

<sup>5</sup> 千葉都市モノレール（千葉 - 千城台）昭和63年開業。広島高速交通（本通 - 広域公園前）平成6年開業。

名古屋臨海鉄道、福島臨海鉄道と開業が続き、昭和 50 年の釧路開発埠頭に至るまで 13 社の臨海鉄道が開業し、臨海部の貨物輸送の末端を担う重要な存在として機能している。ＪＲ発足以降は、国鉄の出資分はＪＲ貨物が継承している。現在では「臨海鉄道」といった純然たる定義付けはなくなり、大半が貨物鉄道<sup>6</sup>として位置付けられ、他の同類の鉄道と包括されている。

#### 4. 臨海鉄道の概観（京葉臨海鉄道を中心に）

昭和 30 年代の臨海指向型の工業立地は同時に臨海工業地帯から内陸部への鉄道貨物輸送の需要を生んだ。本来、国鉄が建設すべき鉄道であったが、国鉄が建設する場合には、建設審議会において所要資金の調達など一連の手続きを必要とし、早期建設の要請に即応しにくい面があった。

そこで 1962（昭和 37）年の日本国有鉄道法の改正、政令などにより、「大規模な臨海鉄道地域における運送を行なう地方鉄道」、すなわち、臨海鉄道への出資が認められた。この改正の直接の動機になったのが京葉臨海鉄道である。千葉県臨海工業地帯の造成計画によって、市原、浜五井地区に製鉄や石油精製、石油化学等の企業が進出したため、国鉄、千葉県および進出企業の出資によって設立された。1992 年現在の出資状況は日本貨物鉄道（ＪＲ貨物）が 33.37%、千葉県が 31.31%、コスモ石油(株)が 3.92%、出光興産が 3.56%、住友化学工業(株)が 2.09%などとなっている。現在は石油輸送を中心にコンテナの営業も行なっている。

苫小牧港開発を除き<sup>7</sup>各臨海鉄道の筆頭株主はＪＲ貨物であり、臨海鉄道各社はＪＲ貨物グループの企業となっている。

---

<sup>6</sup> 貨物の運賃収入が運賃収入全体の 80%以上を占める鉄道。

<sup>7</sup> 苫小牧港開発は、地域開発などを目的として設立し、その一環として鉄道輸送を行なっているため。筆頭株主は北海道東北開発公庫である。

## 第5節 地方交通の役割を担う

### 第三セクター鉄道

#### 1. はじめに

千葉県房総半島に一昔前まで、木原線という国鉄の路線が走っていた。木原の“木”は内房線の木更津を、“原”は外房線の大原を意味し、最終的には両市を結ぶ“房総横断鉄道”とする計画だった。戦前に既に木更津 - 上総亀山間（現JR久留里線）、大原 - 上総中野間（現いすみ鉄道、詳細は後述）が完成し、後は上総亀山 - 上総中野間の敷設を待つばかりだった。だが、戦局の悪化に伴い計画は中断し、しかも両線とも一部区間が兵器製造のために線路が供出されてしまうという事態に陥った。

戦後すぐに既設路線は復旧したものの、横断鉄道計画は立ち消えとなった。何事も無かったかのように時は過ぎ、やがてマイカー時代の到来と共に両線の利用者数は年々減少していった。久留里線は沿線住民の乗車運動が実り、廃止対象路線の認定を逃れたが、木原線は昭和の終焉を目前にしてJRにさじをなげられ、第三セクター鉄道となった。なおその後すぐに、県と沿線自治体がこの横断鉄道計画を紐解き、1998（平成10）年に完成予定の東京湾横断道路と直結させるという構想の下に、上総中野 - 上総亀山間の鉄道敷設の可能性を調査したとの極秘情報を当研究会では入手した。

戦後、国鉄時代には全く顧みられることの無かった“幻の房総横断鉄道計画”が、一時期にしても突然日の目を見たのには、木原線が第三セクター化し、県や沿線自治体が運営に関われるようになったことに起因していると考えられる。前節で取り上げたような開業当初から第三セクターとして都市間輸送を担っている鉄道に対して、木原線のように国鉄に赤字路線と判断されたが地域住民の貴重な足となるため、公共性を優先して第三セクター化した鉄道は全国に数多く存在する。ここでは地方交通を担う第三セクター鉄道がどのような運営形態をとっているか、そして現実はどうかを検証していくことにする。

#### 2. 第三セクター鉄道への転換の経緯

前節で述べた通り、第三セクター鉄道というどうしても、旧国鉄赤字路

線を引き継いだ路線といったイメージが強い。

話は国鉄末期にさかのぼる。いわゆる赤字ローカル線による経常損失が深刻化したことを受け、1980（昭和55）年11月に日本国有鉄道経営再建促進特別措置法、いわゆる国鉄再建法が国会で可決され、その施行を受けて旅客輸送密度が4,000人未満の線区が特定地方交通線として選定された。この特定地方交通線とは、要するに廃止して他の交通機関に転換すべき路線のことで、更に赤字の頻度や状況によって第1次から3次までに組み分けられた。

全路線に対して地元住民との話し合いが行われたが、どの路線の場合も鉄道の存続を希望したため交渉は難航した。各路線で第三セクターによる経営が検討されたが、赤字経営は必至との結論が出たことにより、バス代行輸送で決着した路線が過半数だった。最も転換が急務とされた第1次特定地方交通線ではほとんどがバスへと転換した。

一方、地方自治体の援助による経営が成り立つと判断された路線では、第三セクターの会社を設立して、国鉄から経営を引き継いだ。その最初となったのが岩手県の三陸鉄道で、国鉄時代の未開業区間を開通させ、三陸海岸の観光路線として再スタートを切った。

一方で路線廃止の最初となったのは北海道の白糠線で、1983（昭和58）年10月22日限りで列車の運行が終了し、翌日から白糠町営バスによる代行輸送となった。

この廃止が行われたことにより、全国の第1次特定地方交通線に現実的な危機感が出てきた。何としても鉄道を存続させるため、こうした路線では地域沿線住民による「さくら乗車運動」が行われ、乗降客を少しでも増やそうという積極的な動きが見られた。

また北海道の興浜北線と興浜南線では、未開業区間を合わせてオホーツク本線（浜頓別 - 興部）にする第三セクター案が出されたが、地方自治体の負担が大きくなってしまったため、夢のプランに終わったという例もある。

国鉄時代に選定された赤字ローカル線は、JRに引き継がれても廃止問題が検討された。第1次路線については、国鉄時代にその動向が決定されたが、第3次路線に関しては継続して審議が行われていた。だが、基本的にはJR路線としての廃止は決定しており、時間の問題とされていた。

結局国鉄ローカル線で廃止になった路線全83線区のうち、第三セクター鉄道となったのは34線区だが、そのほとんどが交通需要の過少な地域での経営であるため、転換後の様々な集客策や並ならぬ経営努力にもかかわらず、国

鉄時代同様、赤字経営から抜け出せないのが一般的な状況である。

## 2.現状と問題点

第三セクター鉄道の1994(平成6)年度の経常収支が黒字だったのは、阿武隈急行・甘木鉄道・愛知環状鉄道・平成筑豊鉄道・松浦鉄道・弘南鉄道のわずか6社のみで、依然として苦しい経営を強いられている感は否めない。第三セクターの先駆けとなった三陸鉄道も当初は好調だったが、それは維持補修費が低かったことや一時的な開業人気におされたことによるといわれる。従ってその要因が過ぎ去ってしまえば、好調を維持することが難しいのは当然であった。また、第三セクター鉄道には転換後5年間は欠損補助が与えられるが、大半がその期限を過ぎており、深刻な局面を迎えているといっても過言ではない。

一向に経営に明るい光が見えない理由として、まず、前節でも指摘している通り、沿線地方自治体と第三セクター鉄道側の経営の責任関係が必ずしも明確でないという点がある。第三セクター鉄道に対する地方自治体の役割や関与の程度が曖昧なことからもそれがうかがえる。

次に考えられる理由として、主力顧客が通学客や高齢者などのいわゆる交通弱者であるという点である。こうした人々は公共交通機関に頼らざるを得ない層であり、つまりこれは、第三セクター鉄道が交通手段としての競争力をほとんど失っているということの意味している。しかも、主な乗客がこうした人々だと代替の交通機関が無い場合、運賃の価格弾力性は本来なら低いはずなのだが、最近では例えば通学客の親が高額の定期代と、距離が長く面倒だがマイカーで子供を送り迎えする手間を天秤にかけ、後者を選ぶというようなケースも多い。やむを得ないといえども運賃の値上げが度重なると一気に需要が減るといった悪循環が生じるようになってきた。三陸鉄道では1993年度の値上げにより、定期券の利用者が目に見えて減少したという。

もちろん第三セクター鉄道側もこのような状況に手をこまねいている訳ではない。ワンマン化や駅の無人化といった人件費削減の方策は、ほとんど全ての鉄道で取られているといってよいだろう。しかし、この種の消極的な増収策には限界がある。中には本数増加、乗換え交通機関との接続改善、新車両購入、速度向上、駅の新設、老朽施設の改善といった積極的な誘客策を打ち出す動きも見られるが、これは比較的運営が上向きな鉄道の話で、本当に運営が厳しい鉄道は積極策に出たくとも出られないというのが現状であろう。

### 3.概観

これまで国鉄・JRから運営を引き継いだ第三セクター鉄道の一般的な現状を述べてきたが、その中から典型的な状況にある4社を例として取り上げる。これらは潜在需要や観光資源の有無が明暗を分けたともいえる路線である。

#### (1)いすみ鉄道

いすみ鉄道は千葉県の外房の漁業の町・大原から夷隅川に沿って、上総丘陵の山あいを走り、内陸の上総中野に至る26.8kmを結ぶ非電化の鉄道である。

いすみ鉄道の前身は国鉄木原線で、1934(昭和9)年に同区間が開通した。地域を支える交通手段として活躍してきたが、1965(昭和40)年以降利用者が減少し、国鉄は第1次路線に指定した。その後、関係市町と地元住民が熱心な存続運動を展開し、1986(昭和61)年に第三セクター鉄道として存続することが決定し、翌年3月にはいすみ鉄道(株)が設立、開業した。

いすみ鉄道(株)は社長が千葉県知事、副社長が大多喜町長という形態をとり、資本金2億6,900万円は県の他、沿線の市町、地元団体、金融機関、地元企業などが出資している。

だが開業後は利用者の大半を占める高校生の数が減少していることなどから、利用客数・営業収入とも横這いしないし遞減の傾向にある。この打開策として、沿線自治体は各種イベントを企画した。約6haのれんげ畑での「大多喜世界レンゲ祭り」や、「大多喜お城祭り」などには多数の観光客が訪れている。またいすみ鉄道側も「ハーブトレイン」や「カラオケ列車」、「たけのこ体験ツアー」などの各種イベント列車を走らせ、何とか乗客増をという動きを見せている。また、地元市町で構成されている「いすみ鉄道対策協議会」も経営の安定化・活性化を目指し、輸送人員の確保や鉄道経営対策事業基金の充実などを図ることにした。県も、国の補助金に代わる助成策として国の補助制度と同程度を基金に補助することにした。しかし、こうした努力にもかかわらず、1994年度は1億円以上の赤字を計上した。

#### (2)松浦鉄道

松浦鉄道は佐賀県の有田町を起点として、伊万里市を通り、長崎県の松浦市田平町を經由して佐世保市に至る全長93.8kmの鉄道である。伊万里市(人口6万人)、松浦市(人口2万4千人)という二つの市を經由し、長崎県第2

の都市である佐世保市へ至っているものの、この地域は全体的に過疎地域である。このため、潜在需要の掘り起こしが必要となり、沿岸市町・村の協力により開業以来 21 もの駅を増設し( 現在計 53 駅 )、利用客の増加を図ってきた。

例えば、佐世保中央駅は隣の中佐世保駅とは 200m しか離れていないが、中佐世保駅と中央商店街の間に車の多い国道が走っていることから、買い物客の利用が多いという。また、昼間に限り 10 回分の運賃で 15 回列車に乗れ、しかも特定のスーパーにおいて 5%割引で買い物ができるという「買物回数券」を発行し、利用客優先の経営を図っている。

また利用者の利便を考え、編成車両数を減らし、1 両または 2 両によるレールバスの運行により、1 日当たりの本数を増やすなどの努力を行ってきた。「利用者が減るから列車本数を減らす」という悪循環を断ち切り、運行本数を開業時の 1 日 86 本から 152 本に増やした。佐世保近郊では昼間は 20 分間隔で運行するようにした。

この結果、大幅な利用客の増加につながり、現在まで経営を支えてきた原動力となっている。年間利用客は国鉄最終年度となった 1986 年度の 291 万人から 1994 年度は 418 万人にふえ、旅客収入も 4 億 5,300 万円から 9 億 1,000 万円に倍増し、ここ 2 年間は黒字経営である。松浦鉄道は今まさに地域住民と一帯となって快走している。

### (3)高千穂鉄道

高千穂鉄道は 1989 (平成元) 年 4 月に JR 九州から転換した第三セクター鉄道であり、運営主体の高千穂鉄道に対し、宮崎県及び沿線市町が資本金の 43.4%を出資している。沿線市町においては、参加者全員が鉄道を利用するゲートボール大会を毎年 2 回開催している他、地元住民が無人駅の清掃、除草をボランティアで行うなど、転換以来地域の鉄道として熱心な活動・協力が続いている。

この鉄道は、通学など地域住民の生活の足としての役割を果たすとともに沿線観光地への乗車そのものを観光資源とするための経営を目指している。このため転換後、観光列車「高千穂号」の導入、旅行業務の実施、「高千穂観光割引キップ」の発売、イベント列車の運行などの取り組みにより、観光客などの定期外利用が運輸収入の 8 割以上を占めている。

また 1995 (平成 7) 年 1 月には、県内初の温泉と駅舎が一体となった日之

影温泉駅が開業し、鉄道の利用者増と地域活性化に効果が現れている。1994年度の第三セクター鉄道の決算をみても、前年度よりも赤字を圧縮した数少ない路線として名を連ねている。

今後は行き違い施設の整備や電子閉そく装置の導入により臨時列車の運行を可能にするとともに、JR日豊本線との接続を改善し、一層の利便性の向上と利用者の確保を図ることとしている。

#### (4)北海道ちほく高原鉄道

北見市と池田市を結ぶ140kmの路線で、道東地域の南北方向の交通を担っているが、1982(昭和57)年に第2次特定地方交通線に選定され、地元での存続に向けた議論を重ねて、1989(平成元)年に第三セクター北海道ちほく高原鉄道(株)が設立され、JRから運営を引き継いだ。出資状況は地方自治体が8割に相当する4億円を出資している。

ちほく鉄道はふるさと銀河線とも呼ばれ、その名の通り地元市町の地域振興の核として仕置付けられ、各駅に地域の創意工夫を凝らした駅舎を建設したり、「ふるさと銀河線友の会」と連携したり、イベントを開催したりして地域住民や観光客に新たな魅力を創出している。このほか、ツアー企画・誘致や沿線への公営住宅建設、新駅設置へ向けての取り組みなど様々な施策を地元で展開している。

しかし、利用者数が対前年比で平均4%程度ずつ着実に減少しているのは事実である。1994年度には第三セクター鉄道会社の中では、阪神・淡路大震災の影響を受けた北近畿タンゴ鉄道に続いて、第2位の単年度赤字4億4,700万円を計上した。1993年度第1位だった赤字額5億2,800万円に比べれば大変な経営努力ともいえるが、まだまだ予断を許さない状況に変わりはない。

ちほく鉄道の輸送人員は年間88万人余りで、1日当たりの利用者は2,410人ほどである。この数字は開業翌年度の1日当たり約2,800人に比べて15%ほど減少しており、だいたい毎年3-5%の減少傾向にある。(表議1-5-1参照)定期外の利用者は若干上向きつつあるが、大半を占める定期利用者は沿線学生数の減少やモータリゼーションの進展により毎年落ち込んでいる。

会社側はCTC化による要員体制の見直しを図り、1989(平成元)年の開業当初以来据え置いていた運賃の見直し、団体利用者などの拡大、特殊回数券販売の強化、利用者促進キャンペーンなどを増収策として打ち出している。だが、年間収入が3億円という実態から見ても、鉄道事業だけでは黒字は見

込めないため、1994（平成6）年の4月と7月にそれぞれ開始した国内旅行業と損害保険代理業の2つの関連事業でのバックアップが期待されている。

しかし、肝心の利用者である沿線住民の意識が薄れつつある。鉄道が存続したという事実に対する安心感や、やっぱりマイカーの方が便利という結論からであろう。実際に毎年大きな赤字を生んでいることに対する不安も強く、路線自体の存廃が議論にのぼることもある。増収策と同時に、マイレール意識を再び高めることも必要であろう。

区分	平成 元年度	平成 2年度	平成 3年度	平成 4年度	平成 5年度	平成6年 度見込み
営業日数	301日	365日	365日	365日	365日	365日
輸送 総人員	903,809	1,027,085	943,335	903,537	880,079	874,194
定期	599,736	711,022	640,762	601,560	577,800	562,847
前年比			90.1%	93.9%	96.1%	97.4%
定期外	304,073	316,063	302,573	301,977	302,279	311,347
前年比			95.7%	99.8%	100.1%	103.0%
1日当 たり輸 送人員	3,003	2,814	2,577	2,475	2,411	2,395
前年比率		93.7%	91.6%	96.0%	97.4%	98.9%

表 1-5-1 北海道ちほく高原鉄道の輸送人員の推移（単位：人）

（『運輸と経済』1995年4月号より作成）

#### 4.まとめ

第三セクター鉄道は概観で取り上げたものを含めて現在37社あり（表1-5-2参照）更に3社が開業準備中である。1994年度はこのうちの31社が赤字で、これらの共通の課題は乗客数の減少や伸び悩みであるといえる。黒字の会社は沿線に都市があり、通勤・通学客をうまく吸収しているからである。

運輸省は開業から5年間、赤字の半額を運営費として補助してきた。赤字経営の会社はその補助と、旧国鉄からの転換交付金などを積み立てた平均10

億円近い基金の運用益でやりくりしてきたが、多くは補助の期限が切れ、超低金利で運用益も期待できないというのが現状である。

また天災や事故が起こると、第三セクター鉄道は致命的なダメージを受ける。信楽高原鉄道や北近畿タンゴ鉄道はその例であり、列車事故や頻発する大規模な地震はもっとも危険な要因だといえる。

5、6年のうちに多くの第三セクター鉄道が車両の交換時期を迎える。仕事に精通した国鉄OBの職員も定年を迎える人が増え、今後、人材をどう育てるか、またその人件費をどうするかなどの問題も抱え、第三セクター鉄道はこれからが正念場である。



## 第2章 地方自治体の積極的関与の

## 萌芽

### 第1節 概論

都市部においては前章で取り上げてきた通り、地方自治体はかつてから積極的に鉄道整備に関与してきた。一方、地方部ではそのようなことはあまりなかった。1980年代の第二次行政改革、国鉄分割民営化（第1部第2章補節参照）にともなって、地方を取り巻く環境に変化が生じ、鉄道に対する各種補助金の制度も変化した。また、現行の各制度は鉄道整備基金にとりこまれ、さらに新規の補助制度が増えた。これらは補助の負担増を地方自治体に求める側面がある点で多少問題ではあるものの、地方部の自治体にとって鉄道整備への参加の選択肢が増えたことになり、こういった点では都市部の自治体以上に大きな状況の変化があったといえよう。

さらにまた、従来の方財政再建特別措置法や自治省令での自治体の鉄道事業者（特にJR）への補助に対する規制が緩和の方向に向かいつつあり、自治体とJRが協力して鉄道整備にあたるケースや、地方部の自治体の第三セクターの積極的設立が行われるケースも増えるなど、地方自治体の積極的な鉄道整備への参加が見られるようになってきた。

#### 1. 地方自治体の鉄道整備に対する補助制度

近年の幹線鉄道整備においては、地方自治体が事業主体に出資したり、鉄道整備基金をはじめとした各種補助制度を最大限に利用したりしつつ、建設主体は日本鉄道建設公団であるというケースが多い。

それではこの鉄道整備基金の概要について述べていきたい。鉄道整備基金は、新幹線保有機構（国鉄分割民営化時設立）が所有していた既設4新幹線のJRへの譲渡収入の一部に国からの補助金を加え、鉄道整備のための新しい財源として活用し、鉄道整備に対する助成を総合的に行うため、平成3年10月に設立されたものである。

もう一方の鉄道整備の核となる日本鉄道建設公団は、1964（昭和39）年3月に設立され、国鉄新線や新幹線建設の一部、これに加えて1972（昭和

47) 年からは大都市部の民鉄線、1980 (昭和 55) 年からは第三セクター方式の地方鉄道新線などの事業を行っている。

都市部を除く地方公共団体が関係する補助制度は以下の通りである。(表 2-2-1) 同じく都市部を除いた地方公共団体単独の助成制度については (表 2-2-2) のようになっている。

鉄道整備基金と日本鉄道建設公団のつながりについて概観するにはこの節の最後に挙げる表を見ていただくのが一番であろう。鉄道整備基金の平成 7 年度の助成金が (表 2-2-4)、日本鉄道建設公団の平成 7 年度の事業は (表 2-2-5) となっている。

区分	制度名	補助率		創設 年度
		国	地方	
主要幹線 鉄道整備 助成	地方開発線及び 地方幹線建設費補助金	10/10	なし	昭和 54
	幹線鉄道活性化 事業費補助金	2/10	国と相応 する額	昭和 63
	幹線鉄道整備 無利子貸付金	25%	国と相応 する額	平成 3

表 2-2-1 鉄道整備基金と地方公共団体共同の助成制度

(一部国の単独助成)

(『鉄道助成ガイドブック』(鉄道整備基金編)から作成)

#### 各制度概要

##### ・地方開発線及び地方幹線建設費補助金

日本国有鉄道建設再建促進特別処置法の廃止後も、運輸大臣が特に認め日本鉄道建設公団が建設する地方開発線と地方幹線 (A B 線) を全額国庫補助するための制度。北越北線、智頭線、阿佐線、宿毛線などすべてが第三セクター鉄道として経営される。

##### ・幹線鉄道活性化事業費補助金

第三セクターが行う新幹線直通化や、高規格化事業に対する助成制度。第三セクター方式で建設された山形新幹線や、同方式で運用されることになっている北越急行、第三セクター「道東高速鉄道」による石勝線・根室線 (南千歳 - 釧路) の高規格化が対象となっている。

・幹線鉄道整備費無利子貸付金

新幹線鉄道に接続する大都市と地方中核都市を結ぶ路線の高規格化事業に対する無利子貸付制度で日本鉄道建設公団の実施する工事が対象。日豊線、智頭・因美線（上郡 - 鳥取間高速化）奥羽・田沢湖線（盛岡 - 秋田間新幹線直通化）宮福線・山陰線（園部 - 天橋立間電化・高速化）など

路線	会社	会社設立	出資構造	助成の有無	
		路線開業		建設費	運営費
伊勢線 複線化 (河原田 - 中瀬 古)	伊勢鉄道(株)	昭和 61 年 10 月	三重県 40% 7市12町3村 40% 交通事業者 7% 民間金融機関 2% その他 12%		-
外房線 複線化 (東浪見 - 長者 町) (御宿 - 勝浦)	東日本旅客鉄道(株)	昭和 62 年 4 月			-
日豊線 高速化 (延岡 - 宮崎)	九州旅客鉄道(株)	昭和 62 年 4 月 平成 4 年 7月(期) 設計中 (期)			-

表 2-2-2 地方単独助成の例

(開発者利益・受益者負担としての助成を含む)  
(『鉄道助成ガイドブック』(鉄道整備基金編)から作成)

## 2. ローカル鉄道に対する補助制度

それではこの次に、この章で今まで扱いきれなかったローカル鉄道(地

方閑散路線)に対する公的補助について取り上げてみたい。

全国に民鉄の地方交通路線は 89 社あるが、そのうち平成 4 年度に経常損失を出した民営事業者は 27 社、第三セクターは 30 社、さらに鉄軌道業固定資産営業利益率が 7%に満たない民営事業者は 19 社、第三セクターは 5 社で、89 社の内 80 社は固定資産営業利益率が公正報酬率に満たない不効率的な鉄道事業者となっている。このように低収益の鉄道事業者が安全対策や軌道整備といった設備投資をしようとする、借入金は金利負担の問題から頼ることができないので、自己資金調達をしなければならないが、需要の弾力性が大きいことから運賃値上げなどが直接増収に結びつかないケースが多い。

このような状況から、かつてから低い利益率に見合うような資金源として公的補助や低利融資が重要なものとなっている。

地方鉄道軌道整備法の関係では、新線補助(1972 年度以降行われず)、欠損補助、災害補助、大規模改良に対する補助、政府の指示する公示のための借入金に対する利子補給の 4 つがある。欠損補助については 1971 年までは国庫補助であったが、1972 年以降補助の半分以上が地方自治体負担となった。欠損補助の支出は、一時年間 5 億円近くに達したが、現在は年間 3 億円ほどである。

また、鉄道整備基金の鉄道軌道近代化設備整備費補助金では、対象として以下のようなものを挙げている。

列車集中制御化	閉塞装置の改良
連動装置の改良	変電所の改良
踏切保安設備の改良	通信設備の改良
駅業務の合理化	保安作業の合理化
ワンマン化	防除雪設備の整備
制動装置の改良	近代化代替車両の整備
自動列車停止装置(A T S)の整備	サービス改善設備の整備
その他	

表 2-2-3

これらについて、不採算路線に対しては対象事業の 10%を国が補助する

という規定であるが、地方公共団体が国と同額の補助をする場合に限りその補助率は20%に引き上げられる。さらに、国は1992年度から重軌条化やATSの設置などの安全対策については、補助率を20%から2/3に引き上げている。

県単独助成としては、群馬県が上信電鉄に対し、国の近代化補助に加えて、貸付や利子補給を行った事例が見られる程度である。

ローカル鉄道に対する補助制度の問題点としては、近代化補助などの地方の鉄道路線に対する助成制度は、自治体が主導権を握っているように見えることが多いが、実際のところは運輸省の意向が強く働いているケースが多いという点である。財源問題に関してはこのあと第3部で詳しく取り上げてゆく。

では、この第1節の概論に引き続き地方自治体の積極的関与の具体的事例として、都市間輸送整備型の日豊本線・石勝線・根室線、都市近郊整備型の札沼線について見ていきたい。

(単位：百万円)

区 分	予算額	記 事
○既設新幹線譲渡収入の一部を活用した助成事業	121,598	
1. 整備新幹線建設助成事業 新幹線鉄道整備事業交付金	72,431	整備新幹線3線5区間の建設に係る事業費の一部に対する交付
2. 幹線及び都市鉄道整備に対する無利子貸付	49,567	幹線鉄道—12,834百万円(田沢湖線・奥羽線新幹線直通運転化、山陰線・宮城等高速化、東海道新幹線輸送力増強等) 都市鉄道—36,733百万円(常陸地下鉄南北線建設、常磐新線建設、福知山線複線化等)
○国の補助金を財源とした助成事業	124,788	
1. 整備新幹線建設助成事業	30,900	
(1) 新幹線鉄道整備事業費補助	26,900	整備新幹線3線5区間の建設に係る事業費の一部補助
(2) 整備新幹線建設推進準備事業費補助金	3,000	整備新幹線の未着工区間における建設推進準備事業に対する補助
(3) 整備新幹線駅整備調整事業費補助金	1,000	整備の緊急性の高い整備新幹線駅における測量・設計等に係る補助
2. 主要幹線鉄道整備助成事業	16,132	
(1) 地方開発線及地方幹線建設費補助金	14,750	北越北線、井原線、宍毛線等の建設に係る補助
(2) 新幹線新線調査費補助金	390	新幹線の新線調査に係る補助
(3) 幹線鉄道活性化事業費補助	992	北越北線等の高速化に係る事業費の一部補助
3. 都市鉄道整備助成事業	68,922	
(1) 地下高速鉄道整備事業費補助	62,666	札幌市、宮田、第三セクター等に対する地下高速鉄道の建設費の一部補助
(2) ニュータウン鉄道整備事業費補助	2,670	住居公園等に対するニュータウン鉄道の建設費の一部補助
(3) 貸付線及環状線建設費等利子補助金	3,586	鉄道公団が建設し鉄道事業者に貸し付けたC D線及び譲渡したP線についての借入金等に係る利子の一部に対する補助
4. リニア等鉄道技術開発推進助成事業	5,094	
鉄道技術開発費補助金(リニア)	4,826	超電導磁気浮上方式鉄道の技術開発に対する補助
(その他)	268	鉄道高速化等の技術開発に対する補助
5. 安全・防災対策等助成事業	3,740	
(1) 鉄道防災事業費補助	325	J Rが行う鉄道施設に係る防災事業に対する補助
(2) 鉄道軌道近代化設備整備費補助金	2,314	保安度向上、サービス改善等に対する補助
(3) 地方鉄道新線開業費補助金	187	地方鉄道新線の開業に係る設備費に対する一部補助
(4) 災害復旧事業費補助金	80	大規模な災害を受けた鉄道の復旧に対する補助
(5) 踏切保安設備整備費補助金	236	踏切保安施設の整備に対する一部補助
(6) 鉄道軌道整備費補助金(欠損)	192	赤字路線に対する欠損補助
(運営費)	332	転換鉄道等に対する運営費補助
(7) 鉄道係員安全対策教育指導費補助金	35	鉄道係員に専門教育を行う経費に対する補助
(8) 本州四国連絡橋維持修繕費補助金	39	大鳴門橋の維持管理に要する経費の鉄道負担分に対する補助
合 計	246,786	

表 2-2-4 鉄道整備基金平成7年度事業計画

(『J R ガゼット』1995年6月号より転載)

線名	区間	延長(km)	鉄道事業者名
1. 新幹線の建設			
東北新幹線	盛岡-八戸間	93.7	東日本旅客鉄道株
北陸新幹線	崎-長野間	125.7	東日本旅客鉄道株
北陸新幹線	動-金沢間	25.0	西日本旅客鉄道株
九州新幹線	川-魚津間	40.5	西日本旅客鉄道株
駅整備調整事業 建設推進準備事業	八代-西鹿児島間	125.2	九州旅客鉄道株
2. 大都市における鉄道建設			
(1) 民鉄線			
西武8号線	練馬-小竹向原間	3.5	西武鉄道株
小田原線(2)	沢-和泉多摩川間	10.4	小田急電鉄株
小西池袋線	馬-石神井公園間	4.6	西武鉄道株
伊勢崎線	竹ノ塚-北越谷間	14.1	東武鉄道株
千葉急行線	中央-ちはら台間	11.3	千葉急行電鉄株
千葉高速線	橋-勝田台間	16.1	東葉高速鉄道株
東京モノレール羽田線	整備場-新東(夕)間	6.0	東京モノレール株
片福連絡線	京橋-尼崎間	9.4	関西高速鉄道株
東西線	塚-三條京阪間	3.5	京都高速鉄道株
みなとみらい21線	横濱-元町間	4.3	横浜高速鉄道株
埼玉高速鉄道線	鳩ヶ谷-中央浦和大門間	8.4	埼玉高速鉄道株
臨海副都心線(2)	東京テレポート-大崎間	5.8	東京臨海高速鉄道株
伊勢崎線(2)	船-押上間	1.2	東武鉄道株
東上線(2)	森林公園-小川町間	12.7	東武鉄道株
(2) 都市鉄道線			
福知山線	新三田-篠山口間	21.5	西日本旅客鉄道株
常磐新線	原-つくば間	58.3	首都圏新都市鉄道株
札幌線	軒-あいの里教育大間	11.2	北海道旅客鉄道株
3. 地方における第3セクター線の建設			
北越北線	六日町-犀潟間	59.4	北越急行株
宿毛線	毛-中村間	23.2	土佐くろしお鉄道株
井原線	社-神辺間	41.8	井原鉄道株
阿佐線	後免-奈半利間	43.6	土佐くろしお鉄道株
4. 主要幹線鉄道線等			
(1) 主要幹線鉄道線			
田沢湖線・奥羽線	盛岡-秋田間	127.3	東日本旅客鉄道株
東海道線(貨物)	東京貨物(夕)-大阪貨物(夕)間		日本貨物鉄道株
山陰線・宮福線等	岡部-天橋立間	89.1	西日本旅客鉄道株
高徳線	高松-徳島間	74.8	北近畿タンゴ鉄道株
(2) 幹線鉄道高規格化事業・北越北線	六日町-犀潟間	59.4	北越急行株
5. 新線調査			
中央新幹線			
四国新幹線			
6. 受託業務			
(工事)リニア山梨新実験線	境川村-秋山村間	42.8	東海旅客鉄道株 財鉄道総合技術研究所
臨海副都心線(工事)	新木場-東京テレポート間	6.7	東京臨海高速鉄道株
上飯田連絡線	味鏡-上飯田間	1.7	上飯田連絡線株
(調査)臨海副都心線(調査)	東京テレポート-大崎間	5.5	東京臨海高速鉄道株

表 2-2-5 日本鉄道建設公団平成7年度事業計画

(『J R ガゼット』1995年7月号より転載)

## 第2節 自治体主導の鉄道整備の

### 具体的方法

前節では、自治体がいかなる方法で鉄道整備に関わるのか、抽象論と制度的な問題について議論した。この節では、いくつかの事例をあげて、これらの自治体主導の整備がどのように行われているのか簡単に触れていきたい。

#### 1. 概要

今まで国家中心に行われてきた鉄道整備は徐々に地方の手に移ろうとしている。中央による整備によって生じた多くの矛盾に対し、地方はそれを振り出しに戻そうとし、地方の特性やニーズに合わせた整備を行おうとしている。

今まで駅前整備や立体交差化など消極策で間接的な立場か、あるいは自分の財源ですべてを行うような公共事業体形式(いわゆる「交通局」)の類による鉄道整備を行ってきた地方自治体は、今や既存路線を利用することで、より少ない財源で直接的・主体的に関わるようになってきた。このような例はまだ始まったばかりでその長期における経済的効果などはわからないが、地方が望むという点で高いレベルの経済圏を築くことが可能かもしれない。ここでは地方が主体となり、既存線を有効に使いつつその理想とする交通体系を作り上げようとしている例を挙げよう。

一口に鉄道整備といっても、いくつものパターンがある。しかし大分すれば都市間鉄道型と都市近郊交通型の2つに大分される。これらは全くその性格を異にし、また整備上の位置も違う。その違いを表2-2-6のように分類してみた。このように性格の違う2つの鉄道交通は、実際の整備においても違いが生じる。都市間交通においてある程度採算が見込める場合は、JRに対し整備への負担を比較的求めることができるだろう。従って整備においてJRと地方自治体はほぼ対等である。それに対して都市近郊型では公共性を全面にうち出しているため、JRにあまり多くの負担を求めることはできず、また整備に際しても地方自治体が主導をとっていかねばならない。

このような違いに注目しながら、表2-2-7のような例を挙げ、その実態

と結果、長所と今後への課題を議論していこうと思う。

	都市間交通	都市近郊型交通
目的	幹線ネットワークの形成により都市を中心とする経済圏の相互の交流を確立せしめ人的流動需要や流通市場を生み出す。「分解可能」な2つの経済空間を「分解不能」にする。	都市経済圏内部、あるいはその隣接地域に住居を有する都市経済の構成員を自宅から都市行政・経済商業の中心となる部分へ輸送する。
特徴	都市圏内部においては、都市近郊線の性格を併せ持つが、都市圏区間に入ると短距離で停車する必要が無く、したがって優等列車が重要視されてくる。ただし、きわめて近距離の区間に関してはその限りではない。また、そのような特徴から整備事業は高速化、電化などが多い。	都市中央を周辺と結ぶものであり、したがって沿線から漏れなく人口を集積するために列車は緩行列車（電車）が重要視される。また大都市圏のように中心に到達するまでに都市間交通並みの時間がかかる場合、無償優等列車（平たく言えば料金不要の快速の類）が運行される。
性格	都市間交通はその整備の意義が第一義的には経済的な必要性から生じるのであるから、1地方あるいは1都道府県の幹線ネットワークの下で整備される。また、局地的世界市場ができるか否かによってその鉄道の存在意義も決定されるから、一般のサービス財としての見方もできる。	交通機関というよりはむしろ都市計画の一部としての位置づけが強く、高速化のような経済性の強い整備よりは、根絶緩和のための複線化。他の交通機関との立体交差のための高架化など、都市の利便性を考えた整備になっている。まさに都市の一部をなしており、その経済的性格は公共財である。

表 2-2-6 都市間交通鉄道と都市近郊型鉄道の違い

路線名	区間	交通形態	財源
日豊本線	延岡 - 宮崎	都市間交通	単独
石勝線	札幌 - 釧路	都市間交通	鉄道整備基金 第三セクター型
札沼線	桑園 - あいの里教育大	都市近郊型交通	鉄道整備基金 鉄建公団施行型

表 2-2-7 本節で取り上げる具体例

## 2. 都市間交通の事業の例 日豊本線延岡 - 宮崎間高速化

### (1) 工事の必要性

九州には、南北を結ぶ基幹鉄道が 2 本ある。1 つは鹿児島本線である。同線は線形の築き易い平地が多いため、昔から高速運転が行われており、すでに 130 km/h 運転が行われている。その一方で、もう 1 つの基幹鉄道である日豊本線は、その線形の悪さ、人口集積度の低さ、経済力の弱さなどから長らく高速化がのばされてきた。特に、南部の宮崎県内は、この区間に代替となる交通機関もなく、東西方向の交通網整備にたいし、南北方向の交通網の切り札が日豊線の高速化であった。

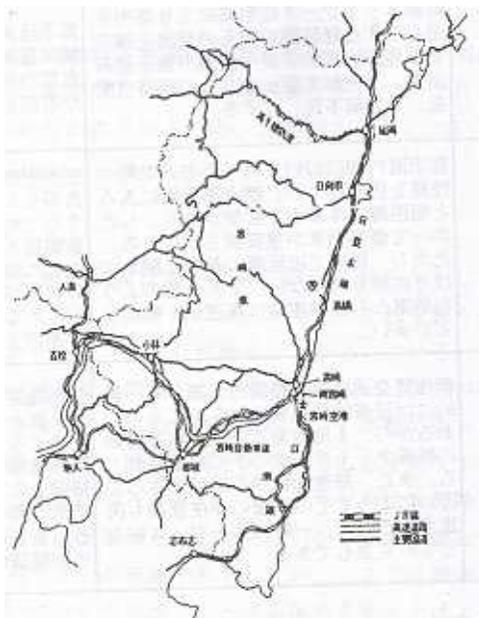


図 2-2-1 宮崎県の交通網 (『日本鉄道施設協会誌』1994 年)

JRの思惑は東九州における総轄的な交通体系の確立であったが、その初期投資に見合う需要の喚起ができるとは長期的に考えても思われず、この整備計画に二の足を踏んでいた。一方、宮崎県は、交通ネットワークの確立をその目的としていた。東西方向には、えびの・小林から都城を経て、宮崎にいたる宮崎自動車道がすでに整備されており、ネットワークが完成していた。それに対し南北のネットワークは貧弱で、宮崎県内でも有数の工業地帯を抱える延岡・日向市は完全に「陸の孤島」となっていた。この状況は、将来的に経済の停滞を招くのは必須で、高速交通の整備によって北の工業極と南の商業・観光極を結び付ける必要があった。こうして県は全国でも例を見ない積極策に出たのである。

## (2) 工事の原動力 1社が支配する町と採算性

「つまり延岡市も日向市も、60～70年の歴史を持つ旭化成の企業城下町として発展してきたのである。延岡市街に立てば、一般路線バスが「レーヨン」「雷管」といった製品名ズバリを行き先字幕に出して各工場に向かっておりあつけにとられる」(鶴通孝「鉄道高速化への道を探る」『鉄道ジャーナル』1994年2月号)

これが延岡市の現実である。延岡市は完全に旭化成に支配された都市である。本工場を中心にあらゆる子・孫工場が散在し、町全体が工場と化している。その経済は旭化成とそれに関連する産業によって支えられており、また周辺には工場労働者、その家族あるいは付随的な人口を抱える住宅地があり、団地を形成している。この経済空間が、高い需要を生み出しているのは明らかであり、それは交通の観点にも反映される。また、こういう見方もできるだろう。1社に支配された都市において、その会社の意向が通るのは政治力学上当然のことであり、旭化成がこの高速化を望んだとすれば、延岡は官民ともに皆高速化を支持するであろう。

この状況をつぶさに表している一つの事件があった。1990(平成2)年9月のことである。当時旭化成は、宮崎空港へ降り立つ東京や大阪の旭化成の社員を延岡へ迎えるための手段としてヘリコプターを運行していた。工場までは25分、同社の重要な交通手段となっていた。

しかし当日の海はしけ、悪天候のなか、同社は強行にもヘリコプターを運行した。ヘリコプターは山林へ墜落し、10名を数える犠牲者を出した。その中には出張組も含まれていた。以来旭化成は現状で最も手早く整備で

き、なおかつ安全で確実な交通機関として、日豊線を選び出した。「...だから、私たちにもメリットが大きく、安全で便利な交通機関を作ってもらったため、今回、音頭取りの意味も含めて鉄道的高速化に出資を決めました」（前出「鉄道高速化への道をさぐる」と旭化成側は語る。このあたりの事情がどうも都市間輸送型整備（優等列車中心の整備）の原因になっているのではないだろうか。

「音頭取り」というように、確かにこのことが実際の整備の推進力となり、宮崎県やJRが青写真で描いていたようなことを現実のものにする原動力となったことはまちがいない。これをどう評価するかは後の章にゆずろう。

### (3) 整備までの経緯

宮崎県にとって日豊本線は、特に飛行機の無かった時代には大事な交通網の1つであり、その改良を望む声は昔から絶えなかった。体系化された運動は1964(昭和39)年の「日豊本線複線化電化促進宮崎期成同盟会」に始まる。その後電化の達成などを経て、徐々に名称と要求内容を変えていった。JR化後の1988(平成元)年には、すでに県と事業者側の鉄道活性化研究会のような会合も行われ、鉄道整備の機運が高まっていた。1990年(平成2)の旭化成のヘリコプターの事故はこのような状況で高速化工事の実施を確実なものにした。1991(平成3)年頃に、県は自治省との交渉に入り、7月には「宮崎県鉄道整備促進期成同盟会」が創立、県の交渉も軌道に乗り、1991年11月25日付で、この件に関して件がその事業費の半額を拠出する認可が下り、まもなく工事は始まった。

工事はまず翌年8月のダイヤ改正に狙いを定めた第1期工事と、1994(平成6)年の末に完成した第2期工事に分かれている。工事はほぼ予定通りに完成し、大幅な時間短縮が図られた。



図 2-2-2 日豊線高速化決定の記事（朝日新聞 [西部] 1991 年 6 月 1 日）

(4)財源の問題

短期で採算の見込みのないこの事業に対し、宮崎県は自治省との折衝の結果、半額の 12 億 2,900 万円を拠出、J R は 9 億 9,000 万円を出せばよいことになった。また、旭化成が前述の通り、2 億 3,900 万円を拠出することになった。

地方財政再建措置法第 24 条の 2 は地方自治体の国鉄への補助を禁止し、国鉄改革法案付帯決議の 5 は同法の J R への適用を定めている。では自治省はなぜこの事業に認可を下したのか。自治省側はこの問いに対し、まず日豊線は短期はともかく、長期であれば十分採算がとれると考え得ること、またこの事業が J R 九州の利益になるというよりは沿線住民の受益が大きいことなどから公共性が高いといえることなどを挙げている。

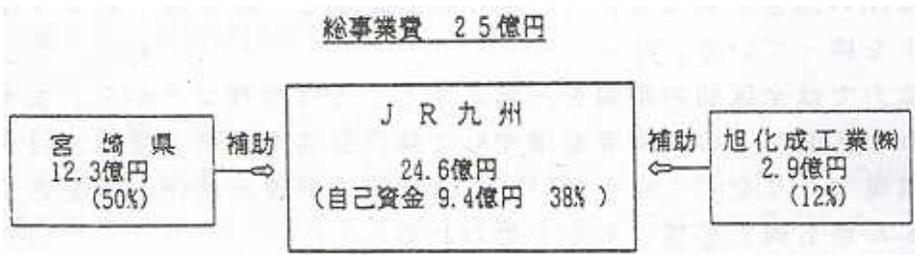


図 2-2-3 財源の分担（『日本鉄道施設協会誌』）

### (5) 工事の概要

工事は前期・後期に分かれている。これは、1992（平成4）年の夏のダイヤ改正に間に合わせるための工事とその後の完成までの工事とになっている。

前期工事（1991.12～1992.7）

前期工事は、簡単でなおかつ短時間で終わり、またすぐ使うべき設備の交換が行われた。とりあえず容易なところから手をつけたということであろう。

後期工事（1992.8～1994.11）

後期工事のメインは1線スルー化工事であった。その他にこれに関連する高速分岐器などの設置など、電気系統にその大半がそそぎ込まれた。

詳しい工事の概要は表2-2-8を参照していただきたい。

	前期工事 (1991.12～1992.7)	後期工事 (1992.8～1994.11)
軌道改良	枕木交換（PC化） レール交換（40N 50N） カント打上、緩和曲線	
1線スルー化		電気転轍機の改良 構内曲線直線化 高速分岐器の取り付け
信号設備	ATS等の改修	信号機設備の改修
安全設備		踏切警報機の移設
その他	架線調整	

表2-2-8 工事の概要

### (6) 工事の結果と問題

工事が完成すると宮崎 - 延岡間は工事前の73分から60分へと短縮される。（大分 - 博多間の高速化とあわせて考えると、博多 - 宮崎間は30分前後の短縮）宮崎県の思惑としては、この事業は、短期的には宮崎県内における交通網の確保にあるが、長期的には、東九州における基幹鉄道の確立

にある。このことはJRの思惑と同じであり、その方法論としてJRは以下のようなコンセプトを持っている。

「現在の体力では全区間の整備を一度にすることは無理ですから、まずはそれぞれの区間ごとの利用者を増やして線内旅客の誘発を重ね、将来に向けた環境づくりをしてゆきたい」(前出「鉄道高速化の道をさぐる」)  
たぶん県も同じ思惑であると思われる。

	前期工事	後期工事
直線	80 km/h 100 km/h	100 km/h 110 km/h
曲線	本則 + 10 km/h	本則 + 20 km/h

表 2-2-9 事業の結果

#### (7)この例に見える一般的問題

日豊線の事例は何の問題もなく竣工した。それは住民意見の集約が成功したこと、あるいは事業の行われた部分に全く高速交通体系がなかったことなどに起因するだろう。しかし、それだけとは言い切れない。

一般の新線計画にありがちな土地買収問題や騒音などの環境問題は、このような既存線改良計画には生じる可能性が低い。それゆえこの意見集約はうまくいったともいえる。いずれにしても、このような鉄道整備の手法は国鉄時代にはみられなかった新しい方式であり、今後先導的な事例として地方主導の鉄道整備の典型となるであろう。

### 3. 都市間交通の事業の例 石勝線・根室線高速化事業

#### (1)工事の必要性

札幌を中心として、旭川や函館方面への道内幹線は、地上設備の改良や列車の高性能化で時間短縮をはかってきた。これに対して道東・釧路方面への高速化は遅れていた。1981(昭和56)年10月、石勝線という短絡ルートが開通したものの、それ以降は目立った動きはなかった。

ところが、道東方面へ抜ける北海道横断自動車道や、国道274号線などの整備は着々と進んでおり、このままでは都市間高速バスやマイカーに乗客が流れてしまうという危機感から早急な対応を必要とするに至ったのである。特に、JR北海道の収入に占める都市間輸送の割合は7割に達しており、この面からも対策は急務だった。

## (2)整備に至るまでの経緯

運輸政策審議会は1992(平成4)年6月に「21世紀に向けての中長期の鉄道整備に関する基本的考え方について」と題する答申を発表した。その中で21世紀に向けての幹線鉄道の整備水準としては、

新幹線を含む全国主要幹線鉄道の表定速度を時速100kmから120km台に向上させること

これによって旅客流動の実態を考慮しつつ、鉄道特性のある分野について、東京、名古屋、大阪、福岡、札幌から地方中核都市(人口20万人以上の都市および県庁所在地の都市)までを、少なくとも概ね3時間台で移動できるようにすること

などを目標とするとの考えが示された。

これをもとにして、札幌 - 釧路間の整備計画が具体化されたのである。

ところが、この区間については、石勝線南千歳 - 新得間を除く区間の整備水準が低いため多額の事業資金を必要とするうえ、輸送量が札幌 - 函館間の半分程度であり、採算性について見通しが立たないことから、事業を行うに際しては第三セクターを設立し地方自治体も積極的に財源の一部を負担することとなったのである。

もちろん、自治体が多額の資金を拠出するのは地元の高速化に対する強い要望が背景にあることは言うまでもない。

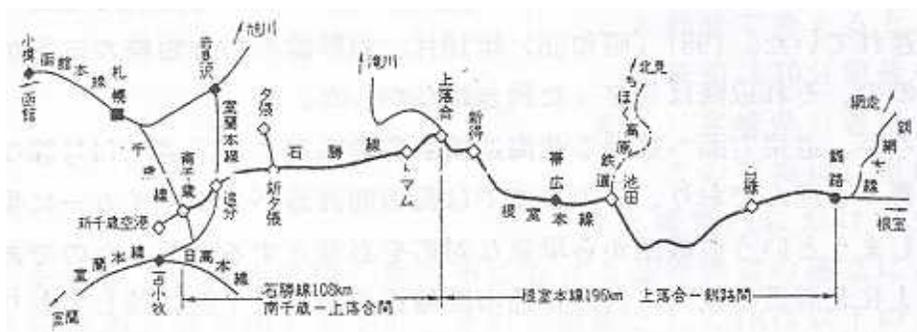


図 2-2-4 札幌 - 釧路間の線路略図

(『鉄道ジャーナル』1994年6月号より転載)

## (3)高速化事業の仕組み

この高速化事業は、JR北海道1社が単独で推進して行くには資金的に

無理があるため、公的助成による事業推進をめざして、関係機関にその必要性和協力を要請してきた。その結果、平成5年度の国の補正予算において幹線鉄道活性化補助事業として、公的性格をもつ地元自治体（北海道、釧路市、帯広市）とJRとの共同出資による第三セクターへの助成という形で予算化されるに至ったのである。

また、公的性格の強い第三セクター方式だと、JR北海道などの民間企業に比べて国からの資金援助が受けやすくなるという点も見逃せない。

さて、その第三セクター事業の仕組みを以下の図で示す。（図2-2-5および図2-2-6参照）

第三セクターの事業としては、本事業の整備区間である石勝線南千歳 - 新得間および根室線新得 - 釧路間の約300kmに及ぶ区間の鉄道施設の高速化改良工事を行う事業主体となる。

また、改良工事の所要事業費107億円の資金計画としては、1991（平成3）年10月に特殊法人として設立された鉄道整備基金を通しての幹線鉄道活性化事業費補助金（補助対象工事費100億円の20%）および地元自治体とJR北海道による出資金40億円のほか、不足する47億円については政府系金融機関からの長期借入金にて調達する計画となっている。

そのうえで、第三セクターは、改良工事完成後の鉄道施設をJR北海道に貸付し、その施設使用料により借入金の償還を行いつつ会社を運営する計画である。

なお、地元自治体とJR北海道による出資金40億円の構成比率は、JR北海道が50%、北海道が45%、釧路市が3.2%、帯広市が1.8%となっている。

釧路市の3.2%と帯広市の1.8%の比率は、時間短縮効果に比例して決められ、具体的には札幌 - 釧路間45分短縮、札幌 - 帯広間25分短縮であるところから、45分：25分 3.2%：1.6%となっている。

またJR北海道や道に比べて釧路市や帯広市の出資比率が特に低いのは、札幌 - 函館間の設備改良工事の際、沿線市町村に工事費を負担させなかったため、今回の工事にあたっては釧路市や帯広市に過大な負担を強いることのないよう配慮したためだと思われる。

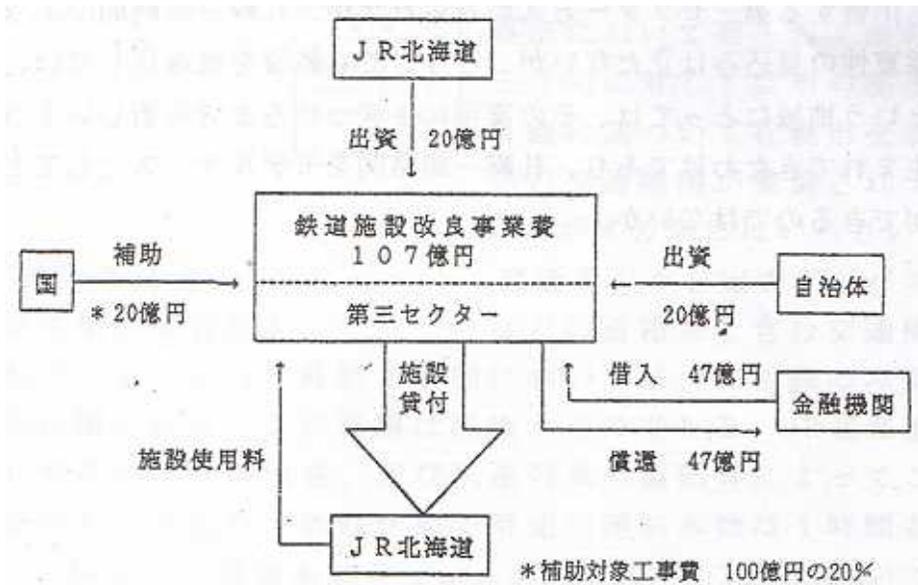


図 2-2-5 石勝線・根室線高速化事業の仕組み

(『フォアマン』1994年4月号より転載)

全体工事費 107.27億円				
助成対象経費 100.24億円				
国 20% 20.048億円 (補助金)	地元 20% 20.048億円 (出資金)	J R 20% 20.048億円 (出資金)	第三セクター 40% 40.096億円 (借入金)	J R
				↑ 助成対象外 7.03億円

注) 第三セクターの借入金は、助成対象外分 7.03 億円も合わせて借り入れる。第三セクター借入金 = 40.096 + 7.03 = 46.126 億円

図 2-2-6 負担割合の基本フレーム(『運輸と経済』1995年4月号より転載)

#### (4)まとめ

札幌 - 釧路間的高速化工事は今回の運輸政策審議会答申のおかげで何とか実現の運びとなった。事業方式としては、国や鉄道会社だけでなく地方自治体も出資する第三セクター方式がとられたが、札幌 - 釧路間のように短期の採算性の見込みは立たないが、どうしても鉄道を高速化したい、整

備したいという地域にとっては、その実現にこぎつけるまでの新しい1つの選択肢が生まれてきたわけであり、札幌 - 釧路間をモデルケースとしてとらえることができるのではないか。

#### 4. 都市近郊型の鉄道整備の例 札幌線複線・高架化

##### (1) 工事の必要性

札幌線は、札幌市から道東部の新十津川を結ぶ路線であるが、その沿線にはここ近年いくつかの大学が建設され、あいの里教育大駅までの11.4kmは、「大学銀座」とでもいえるような環境になった。そこからつけられた愛称が「学園都市線」である。しかもこの大学群の周辺には、中流住宅地がたくさん開発された。沿線の需要は高まり、混雑は深刻なものとなった。

これには原因がある。札幌市において東・西・南の三方向に対しては市の都市計画に基づいて札幌市交通局の交通機関が整備されているが北方向にはいっさい交通局が手を出さず、バスなどの道路系を含む交通機関の整備が遅れている。従って札幌市北部においては、札幌線のみが唯一の高速交通機関であり、この路線は混雑するのである。JR北海道は、これに対し可能な限りの増発、及び快速列車の運転等によってこれらの問題に対処してきたが、当該区間で可能な運転本数は1時間あたり3本と極めて少なく、混雑率はラッシュ時(7:30~8:30)においては200%に達する。この区間の人口増とそれに伴う需要増は今後も進むであろうという推測をもとに、JRと札幌市はこの区間の複線化を決定したのである。

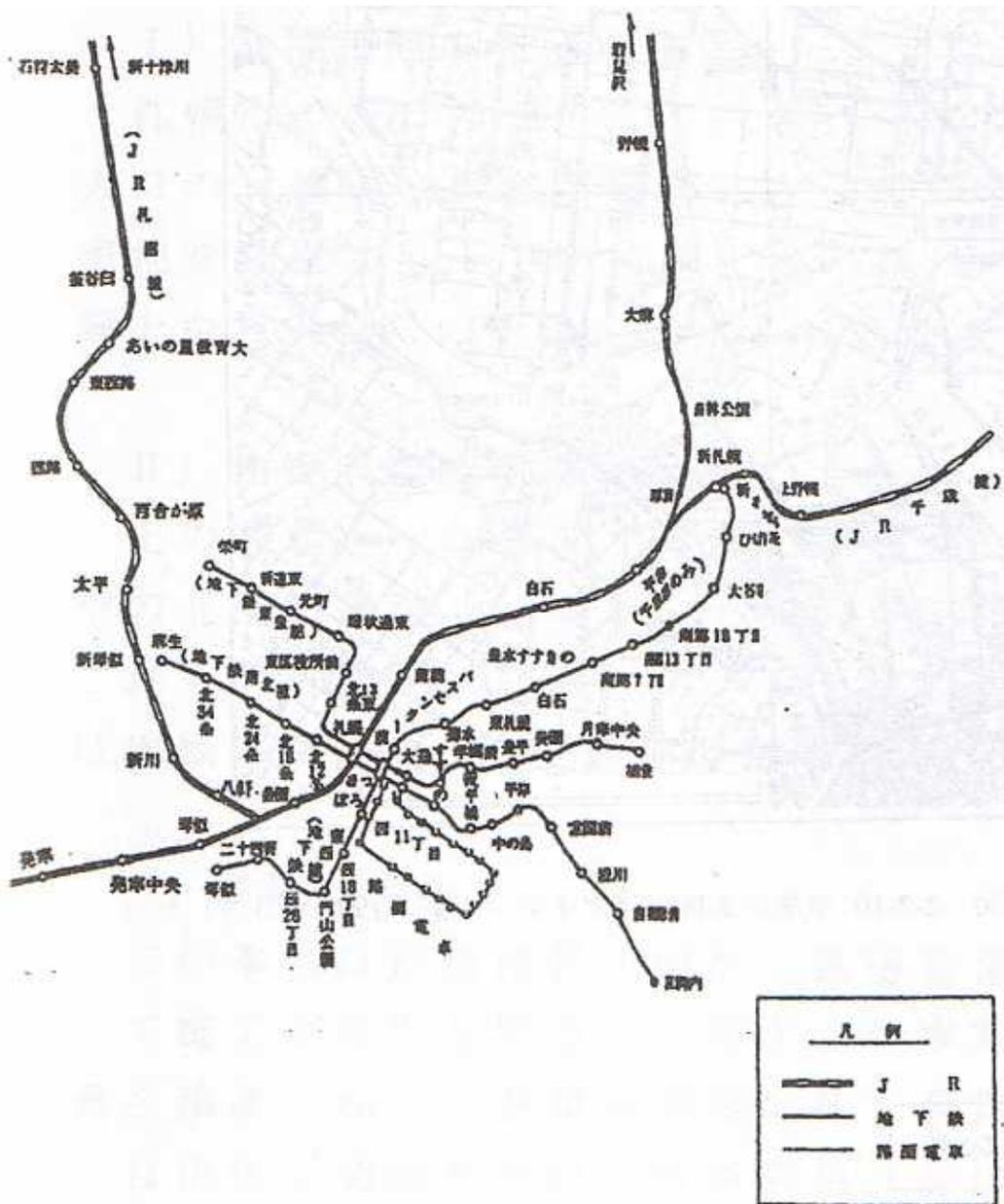


図 2-2-7 札幌近郊交通 (『日本鉄道施設協会誌』)

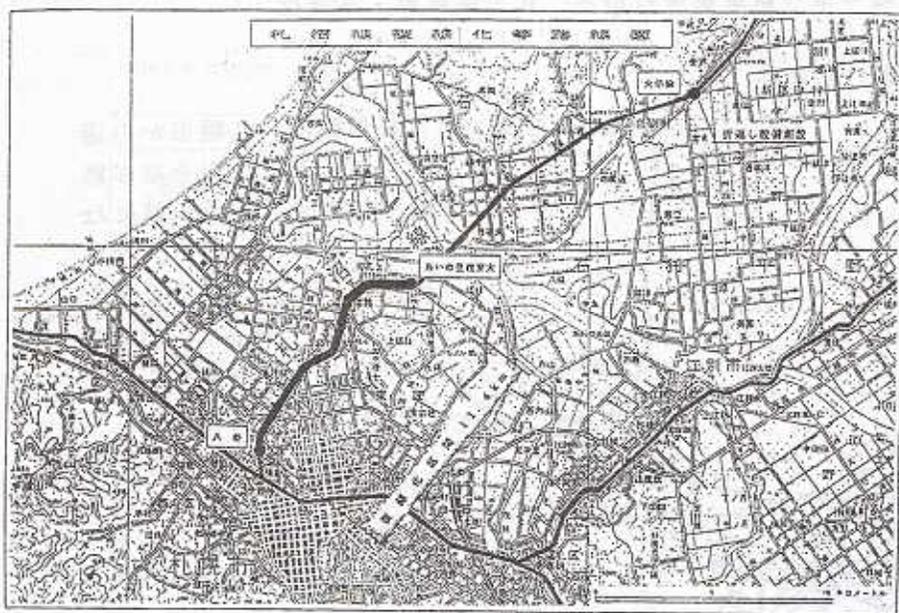


図 2-2-8 事業の工区 (『フォアマン』1994年3月)

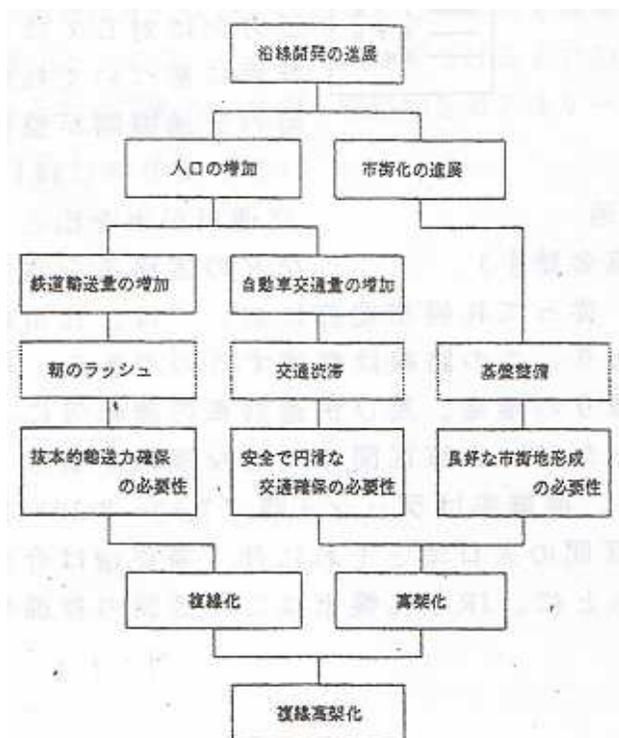


図 2-2-9 事業の必要性 (『フォアマン』1994年3月号)

## (2)事業の波及効果の予測

この事業は、いくつかの波及効果をにらんで企図されたものである。それは札幌市を中心とする道都圏の総轄的な都市計画に起因する。

### 札幌市圏の住宅地確保

札幌市の人口は毎年2万人のペースで増加しており、この周辺への人口の一極集中傾向が顕著になっている。これらの人口を収容する住宅地を確保する上で比較的土壌が残っている札幌の北方面は、都市計画上からこれらの要請に応ずる有効な手だてとなっている。

### 札幌市隣接町村の活性化

上の問題と一部関連するのであるが、北部の石狩町・当別町は札幌市の北部に隣接し、実状として札幌都市圏の中に組み込まれている。これらの町村が、札幌市のベッドタウンになれば、2つの町にとっては地域活性化につながるのではないかという推測が成されている。

### 事業の手法

この事業は鉄道建設公団が、鉄道整備基金の無利子貸付制度を利用して施工する形を取る。公団がこの事業を行い、JRは複線化された設備を譲渡され、この事業の対価支払いを長期にわたって行う。この時、地方自治体が助成を行い、市が負担、道は無利子貸付としてJRの対価支払いを一部補助する。

このメリットは、JR北海道が短期で採算のとれない大規模整備において、長期に債務を分散させることでJRの負担を軽減し、整備が円滑に行えるようにすることができるのである。

## (4)財源の問題

この事業は、財源の面からみた場合、2つに分類される。1つは複線化の事業であり、今1つは高架化の事業である。複線化事業に関しては、上記の通り鉄道建設公団によって事業が行われるのだが、JRが対価支払いをして60%の53.556億円、鉄道整備基金の形で国が17.852億円、地方自治体は札幌市・北海道が各々10%の8.926億円である。複線化の総事業費は89.26億円である。

一方、高架化事業は都市計画の立場から札幌市が80%の47.448億円、国が20%の11.862億円を各々出資する。総事業費は59.31億円である。

執行ベースで考えれば、国の負担割合は40%、市が38%、道が12%と

なっており、JRの負担割合はわずか10%程度にとどまり、JRがこの事業に賛同し易くなっている。このようにJRの負担を長期にわたって分割し支払わせることによって、実質的な負担を軽減するやり方はこれからの鉄道整備の参考になるとともに、この財源の取り決めが複雑なことは、厳密な議論によってその配分が決められている格好の例であろう。



図 2-2-10 財源の流れ (『フォアマン』1994年3月号)

#### (5) 工事の概要

この工事は、その中心は複線化であるが、札幌市内においては将来の都市計画をにらんで高架化が行われる。この計画は3期に分けて行われる。区間は当然分岐駅の桑園からであるが、函館本線高架化に伴う工事によって、桑園 - 八軒間はすでに単線高架化されている。この区間は、複線化の土地買収が困難なため複線化の対象外となり、従って八軒 - あいの里教育大間 11.4 kmが複線化の対象になった。

このうち、高架化されるのは八軒 - 大平間 5.1 kmである。これは1992 (平成4)年12月に単独事業として札幌市によってすでに計画されていたもので、地域の要望によりこれを複線化とともに並行的に行うことになったの

である。高架化はまず複線のうちの一方の軌道を高架化し、一時開業する。その後もう一方を高架化して事業は完成する。

工事は3段階に分けられ、また工区・摘要の違うものが並行して行われている。完成は平成11年度の予定である。

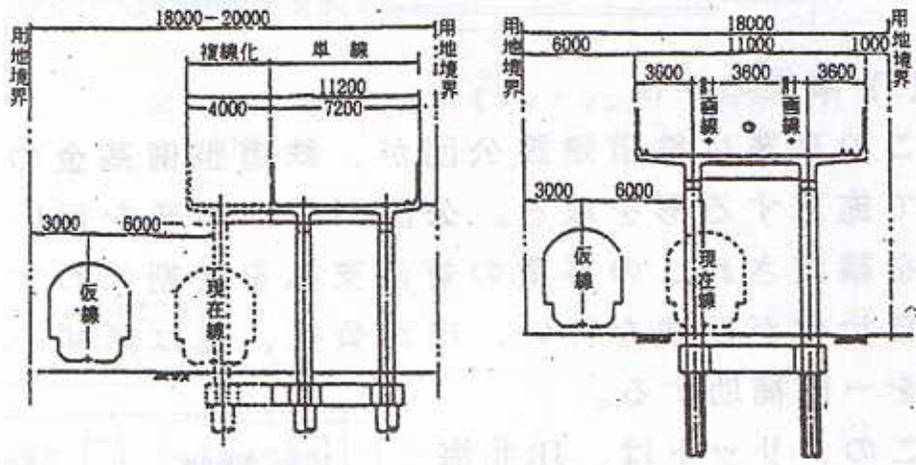


図 2-2-11 高架区間の断面図 (『日本鉄道施設協会誌』)

#### (6) 事業の結果と今後の課題

事業の結果はまだ出ていないが、推測される結果としては、200%の混雑率が150%まで縮小しえるのではないかと考えられる。とりあえず、1995(平成7)年の3月ダイヤ改正で一部の複線化が完成し、混雑率は130%まで縮小すると見込まれている。しかし将来の札幌圏北部における人口の増加を考えると、この程度の事業では破綻をきすのは明らかで、今後は事業の完了を待つとともにこれを補助する形で新たな軌道系交通機関の整備が必要となってくるだろう。または高速化、電化などの手段で更なる近代化をして本数を可能な限り増やす必要もあるかも知れない。

#### (7) この事例から見える一般的問題

今まで、札幌市の都市計画における交通整備の方式はいわゆる「公共事業体」、すなわち「交通局」が中心であった。だがこの札幌線は既存地方交通線の都市交通化である。地方交通線は元来、国鉄が建設したときには都市と地方集落を結ぶものであった。しかし今や同線は都市近郊においては都市交通体系の1つとして転換され、さらには都市計画の1つとして組み

込まれ、都市の一要素となっている。このような計画は新線を建設するよりも短期間・安い経費で整備可能であり、また付帯的な効果として、経済・社会的に停滞していた地方交通線の沿線地域が、都市の近郊圏の中に取り込まれ、その結果それらの地域が活性化して行く可能性もある。この発想の逆転・転換は地方経済圏構築の上で重要なコンセプトとなるに違いない。

## 第3部

# 地方自治体が鉄道整備 に關与する際の問題点

# 第1章 地方自治体の関与を妨げる

## 構造的問題

前部では、地方自治体が関与する鉄道整備の態様を歴史的観点から考察し、その類型化を試みた。第二次行政改革の焦点とされた国鉄の分割・民営化以後、一部の地方自治体では過去においては国主導で進められてきた在来線の改良事業（電化・複線化・高速化等）を地方自治体主導で地元JR会社と実施するケースが現われている。このような、地方自治体の鉄道整備に対する積極的関与に対して、日豊本線の高速化事業への宮崎県の出資にさいしては自治省が地方財政再建特別播置法（後述）を根拠として強い指導を行なった。一般に連続立体高架化から踏切整備のような仔細な事業に至るまで、国の強い監督下（運輸大臣・建設大臣から都道府県知事への機関委任）にある事もまた事実である。そこで、この章では地方自治体と国との関係を法的統制・通達による統制・補助金獲得活動及び財政面から考察する。

## 第1節 国の地方自治体に対する統制

### 1. 国による法的統制

地方自治体と国との法的関係については、「地方自治体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」（地方自治法2条15項）また「地方公共団体は、…法律の範囲内で、条例を制定することができる」（憲法94条）と定められている。つまり、原則として国の法律に対する遵守義務を課しつつも地方ごとの実情に合わせた行政の遂行が認められているのである。例えば公害防止条例で、国の基準より厳しい基準を有するのが上乗せ条例であるが、地域による合理的必要性があり、かつ法律が最低規制基準を定める趣旨である場合は、上乗せ条例も合法であるという見解が一般的である。地方のバス・鉄道・離島航路等に対する地方自治体の補助もこの上乗せ、横出しのな予算措置にしたがって行なわれる。例えば、鉄道軌道近代化設備整備費補助金では、地方民鉄の行なう近代化事業に対する国と地方自治体の負担割合は、総事業費の5分の2あるいは3分の2となる。さらに、経営基盤の弱い地方民

鉄に対しては、地方自治体で残額についても負担するケースもあり、これは上乗せ的な補助であるといえよう。

## 2. 通達による統制

中央省庁が、法令の解釈や運用方針に関して関連行政機関に対して示した基準が通達である。地方自治法 245 条では、自治大臣は自治体の組織および運営の合理化に資するため、また各省の主務大臣は自治体の事務の運営その他の事項について、それぞれ「適切と認める技術的な」助言または勧告をすることができる。なお、国は自治体に対して資料の提出を求め、財務の監察をすることもできる。自治体の重要な政策方針への指導が通達の形で行なわれることは多く、現に地方財政再建特別措置法 24 条に基づく地方自治体による JR 各社への出資規制も毎年のように通達の形で行なわれている。たとえば「平成 3 年度地方財政の運営について」と題する各都道府県知事あての自治事務次官通知では、「財政運営の基本的事項」で「...国及び公団などに対し地方団体が施設又は用地を無償で提供する等法律又は政令に基づかない財政負担を行なう事例が見られるので、...このような事例の中には、地方団体の姿勢に起因するものも少なくないので、法の趣旨に違反することのないよう適切に対処すること」と示し、さらに注目すべきは以下の部分である。

「また、国鉄民営化に伴い発足した各旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社（以下「JR 各社」という）に対する地方団体の寄付金等の支出については、国会の付帯決議及び地方財政の状況にかんがみ、従前の国鉄に対する寄付金などの支出制限の制度に準じて取り扱うこととされているものであること。

なお、平成 3 年度に設立が予定されている鉄道整備基金の助成対象となる JR 各社の事業について、地方団体が助成を行なおうとする場合も、同様の取り扱いとなるものであること」

このような通達が繰り返されていたことは、逆に地方自治体の JR 各社に対する出資の要望が強いことを示しているといえる。

地方自治法 245 条によれば、国の通達は技術的なもので法的拘束力は持たないとされる。通達は、重要な指針でありつつも、あくまで法的参考資料であり、各自治体に解釈は委ねられているとする見方が多い。各本省の通達が

法的拘束力を持つとすると全ての自治体業務が機関委任事務と変わらなくなり、地方自治の“本旨”は大きく損なわれるからである。それにもかかわらず、通達が自治体行政を規制しているのは、自治体の多くの業務に国からの補助金が導入され、国の意向に従わなければ、予算に事欠く状況が厳然としてあるからである。

### 3. 地方自治体の補助金獲得活動

財政が比較的潤沢な大都市の自治体では自治体の単独事業が中心であるが財政的に弱い地方の自治体では、事業策定と実施に国からの補助金獲得が欠かせない条件である。補助金獲得のパターンとしては、

(1) 中央政府が設ける予算「枠」内で中央政府から県政府に政策が下達される場合。この場合が補助金の大部分を占めており、県政府の政策は中央政府の意向を反映したものとなる。

(2) 「枠」が限定されていて、その獲得をめざす自治体が多い場合。この場合は対象事業が新規事業である場合が多く、知事、地元選出国會議員、県政府の天下り官僚による陳情が行なわれる。

(3) 有力政治家による個人的ロビー活動による補助金獲得。

このうち(2)のパターンでは、

県政府の概算要東準備(6~7月)

知事・担当部課長による県選出与野党国会議員への県要求についての説明

各県の東京事務所に知事を本部長とする予算要求対策本部を設置

県選出有力国会議員+知事・県幹部駿員で関係省庁の課長に棟情

解決をみない場合は、自民党執行部・所管大臣・大蔵省主計局主計官へ陳情

各省庁の概算要求提出、大蔵省主計局によるヒアリング

自民党とのインフォーマルな調整(8月)

大蔵省原案内示（12月）

#### 復活折衝

族議員と利益集団の応援を得て、公開復活財源と官房調整費からの予算復活をはかる

以上のような地方自治体の中央政府に対する補助金獲得活動とその成否は補助金配分に関する客観的基準が曖昧な面もあり、結果として国の政策が地方行政に対して大きな影響を与えることとなる。

国と地方自治体による鉄道事業への補助は、国（主に運輸省）から地方自治体が獲得した補助金に一定の額を自治体側が加算する形で行なわれることが多い。例えば、地方鉄道軌道整備法に基づく地方民鉄に対する欠損補助の負担割合は国が50%、地元自治体が50%である。運輸省は、地方民鉄に対する補助を欠損補助から近代化補助中心に政策を転換し、1994（平成6）年に一部の地方民鉄に対する欠損補助を打ち切った。その結果、栗原電鉄（宮城県）と野上電気鉄道（和歌山県）は廃止を余儀なくされた。（栗原電鉄は第三セクター方式で存続）国の政策変更が補助金制度を通じて地方に影響を与えた顕著な例といえよう。

## 第2節 財政面における問題

第1節では、地方自治体の関与を妨げる構造的問題のうち、国と地方自治体との関係についてみてきたが、この節では財政的な問題についてみていきたい。

### 1. 地方財政の現状

具体的な問題について触れる前に、地方自治体の財政の現状について簡単に触れておきたい。地方自治体の財源には、地方自治体が自治活動のために自由に使用できるものと、使用目的が特定されているものがあり、前者を一般財源、後者を特定財源という。主な一般財源には次のようなものがある。

#### (1) 地方税

地方自治体が自主課税権に基づいて、条例で税目や税率など具体的な課税要件を定めて賦課する租税のことで、主なものとしては都道府県民税や市町村民税、事業税、固定資産税などがある。

#### (2) 地方交付税

国が地方財政の均衡をはかるために、所得税、法人税、酒税などの徴収総額の一定割合を地方自治体に配分し交付する税のことである。現在、国税3税（所得税、法人税、酒税）の収入の32%、消費税の24%およびたばこ税の25%が交付税に当てられるものとされている。

#### (3) 地方譲与税

徴収は国によって行われるが、その収入は地方自治体に譲与される税のことで、主なものとしては消費譲与税、地方道路譲与税などがある。例えば消費譲与税の場合、消費税収入額の20%が地方公共団体に譲与されている。

また、特定財源には次のようなものがある。

#### (1) 国庫補助金

国が、地方自治体の実施する特定の事務事業を助成するために、それに要

する経費の全部または一部を、国庫で支弁するために交付する支出金のことである。補助金には国が法令上の義務として支出する義務的補助金と、国が指定した特定の事業を実施する地方自治体にその経費の一部を支給する奨励的補助金がある。

## (2)地方債

地方自治体が財政の赤字を補填する場合などに地方債を発行して得る収入のことである。地方債の発行は元来自主財政権の内容に含まれているが、現行の地方自治法では地方債の起債には自治大臣又は都道府県知事の許可が必要であると定めている。

このほかにも、施設の使用料や手数料といった雑収入も自主財源の一つである。ところで、表 3-1-1 は地方自治体の歳入におけるこれらの種類ごとの比率を示したものである。これをみると、種類ごとの比率は年によって若干の変動はあるものの、ほぼ一定の水準で推移しており、地方税が全収入の約 30～40%、地方交付税が約 20%弱となっている。また、国庫補助金は約 15～20%、地方債は約 10%、雑収入は 15%強となっている。

このように、雑収入も含めた自主財源は全体の約 70%弱にすぎず、残りの 30%強は、特定財源である国庫補助金と地方債に依存している。また自主財源についても、地方交付税の交付額の算定基準が政策的に操作されることもあり、純粋に自主財源といえるものは俗に「三割自治」といわれるように、地方税収入のみというのが現状である。

		昭 45	昭 50	昭 55	昭 60	平元	平 3	平 5
一般財源	地方税	37.1	31.3	34.0	40.6	42.6	40.9	35.2
	地方交付税	17.8	17.2	17.3	16.4	18.0	17.4	16.2
	地方譲与税	1.1	1.0	0.9	0.8	2.0	2.0	2.1
特定財源	国庫補助金	20.7	22.6	22.5	18.2	13.9	13.2	14.4
	地方債	6.4	12.2	10.1	7.8	7.5	8.5	14.0
	雑収入	17.0	15.8	15.2	16.2	15.9	18.0	18.0

表 3-1-1 地方財政の収入構造の推移（単位：％）

（『地方財政白書』より作成）

## 2. 鉄道整備における財政面での問題

前項では地方財政の現状について簡単に述べてきたが、ここでは実際の鉄道整備において財政面でどのような点が問題となっているかについてみていく。

### (1) 乏しい自主財源

前項でも述べてきたように、地方自治体の財政は自主財源が乏しい状態にある。この原因は根本的には国と地方の財源配分の構造にあるといえる。歳入における国と地方の割合は2:1であるのに対して、仕事の量の割合は逆に1:2であるとよくいわれる。しかし、それに応じた財源の再配分措置が十分には講じられていない。例えば平成5年度の場合、租税収入にしめる国税と地方税の割合は63:37となっているが、地方交付税などを配分した後の実質的な配分割合は45:55となっている。そのため、自治体は地方税収入や地方交付税などの自主財源ではその経費の約3分の2しか支弁できず、残りの3分の1は国からのヒモつき財源である補助金に頼らざるを得ない状態であり、財政面で中央政府の強い支配下におかれている状態にある。

さらに、下の表は、地方税や地方交付税などの一般財源がどの程度義務的経費にあてられているかを示す経常収支比率の推移を示したものであるが、表からもわかるように経常収支比率は高い割合を示しており、一般財源は義務的経費で手一杯の状態であることがわかる。そのため、鉄道整備のような政策的経費は補助金に頼らざるをえない状態にある。

	昭 45	昭 50	昭 55	昭 60	平元	平 3	平 5
全体	86.6	78.4	80.5	73.7	69.8	71.3	79.4
都道府県	89.3	78.9	82.2	73.8	70.0	71.6	83.0
市町村	83.4	77.7	78.7	73.7	69.5	71.0	76.2

表 3-1-2 経常収支比率の推移（単位：％）（『地方財政白書』より作成）

また、新たな地方税を創設することや、地方債によって財源を確保する方法も考えられる。しかし、法定外普通税の課税には自治大臣の許可が必要などといった地方税法による制約や、地方債の起債には自治大臣や知事の許可が必要であるとする地方自治法の規定などのために、これらによる方法も現

実的には難しいといえる。

## (2)財政支援に対する法的問題

仮に財源に余裕があって、鉄道整備に対する財政支出が可能だとしても、ここでさらに数々の法的な問題がある。下の表は地方自治体の鉄道に対する財政支援措置の可否についてまとめたものである。

支援措置	鉄道事業者の事業形態					
	J R	民鉄	第三セクター	公営	営団	鉄建公団
補助金・寄付金						
債務保証	×	×	×	×	×	×
普通財産の貸付、譲渡						
行政財産の貸付、譲渡	×	×	×	×	×	×

表 3-1-3 地方公共団体の鉄道に対する財政支援措置

(『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』

より作成)

### 補助金・寄付金

地方自治法第 232 条の 2 によって、公益上の必要性がある場合には、地方公共団体は補助又は寄付ができるとされている。しかし、J R 各社と日本鉄道建設公団（以下鉄建公団）に対しては地方財政再建促進特別措置法（以下地財再建法）によって寄付や補助が制限されている。地財再建法の第 24 条の 2 には次のような規定がある。

地方公共団体は、当分の間、国…日本国有鉄道…日本鉄道建設公団…（以下「公社等」という）に対し、寄付金、法律又は政令の規定に基づかない負担金その他これらに類するもの（以下「寄付金等」という）を支出してはならない。ただし、地方公共団体がその施設を国又は公社等に移管しようとする場合その他やむを得ないと認められる政令で定める場合における国又は公社等と当該地方公共団体との協議に基づいて支出する寄付金等で、あらかじめ自治大臣の承認を得たものについてはこの限りでない。

（国鉄の分割民営化に伴って、現在の法律では上記の法文中の日本国有鉄道

は削除されている)

この規定は、国などがその優越的地位を背景にして、本来自己の負担すべき経費を自発的寄付という名目で地方自治体に強要したり、国等の機関や施設の誘致のために本来国等の負担すべき経費を地方自治体が進んで負担したりする事例が後を絶たなかったために、それによる弊害を防止して地方財政の健全化を図るために設けられた。

しかし、現実にはあまりこの規定は遵守されておらず、赤字ローカル線の営業損失や新駅設置の際の費用を、関係自治体が自治大臣の承認を受けることなく負担しているといった例が数多く見られた。この理由としては後述する裁判の中で「地財再建法は地方財政が危機的状況にあった昭和30年当時「当分の間」の臨時立法として制定されたものであり、今日ではこの「当分の間」を経過し、寄付金等を禁じる合理的根拠を欠くに至っている」といったものが挙げられているが、現実にはこのような費用負担なしには新駅設置などが困難であったのも事実である。

このような状況の中で、1980(昭和55)年、自治大臣の承認なしの新駅設置に際しての費用負担は地財再建法違反であるという司法判断がなされた。この事件は、当時の東海道貨物支線(通称品鶴線、以下品鶴線)への横須賀線の乗り入れにあわせて、品川区が西大井駅を設置するためにその費用を、トンネル組織である「仮称西大井駅設置促進期成同盟」を通じて支出することが違法な公金支出にあたるとして、地元住民が住民訴訟を起こしたものである。これに対して裁判所は、寄付金の一律禁止による不合理な結果を避けるための但し書きに定められた自治大臣への承認を求める手続きを行っていないなどとしてこの支出は違法なものであると判断した。この訴訟は、最終的には駅周辺の再開発事業を行いその開発利益を駅の建設費に回すことにして、区から支出するという方針を撤回したため原告側が訴訟を取り下げ、西大井駅も1986(昭和61)年4月に開業した。

上にも述べたように、1987(昭和62)年の国鉄の分割・民営化によってJRに対する寄付や補助については名文上の規定はなくなっているが、前節の中でも述べているように自治省の通達によって、国鉄時代と同様に寄付や補助には自治大臣の承認が必要となっている。(第2部第2章で取り上げている日豊本線の高速化事業については、宮崎県の財政支出に対して自治大臣の承認がなされている)そのため、最近の鉄道整備においては、このような法律

上の規制のない第三セクターを設置した上で、そこに補助などを行う例が多く見られる。

#### 債務保証

法人に対する政府の財政援助の制限の関する法律第3条によって、会社その他の法人の債務については原則として地方公共団体は債務保証することができないと定められている。しかし、その例外として、自治大臣が個別に指定する債務についてはこの限りではないとされているが、最近は実例が見られない。

#### 普通財産の貸付、譲渡

地方公共団体の所有に属する財産は公有財産と言われ、公用又は公共用に供される行政財産と、それ以外の普通財産に分けることができる。普通財産の貸付や譲渡などは地方自治法238条の5により一般的に可能である。しかし、同法第237条2項及び第96条1項6号によって無償・減額の貸付や譲渡については条例又は議会の議決が必要とされている。また、JR各社や鉄建公団に対する無償・減額の貸付や譲渡については先述の地財再建法によって原則的に禁止されている。

#### 行政財産の貸付、譲渡

行政財産の貸付や譲渡については、地方自治法第238条の4第1項により原則的に禁止されている。しかし、同条の4第2項などにより、土地の貸付及び土地に対する地上権の設定については例外的に認められる場合がある。

## 第2章 具体事例に見る

### 地方自治体の関与に伴う困難

地方自治体が鉄道整備に関与するに際しては前章でみたとおり、国の通達による地方自治体に対する統制、補助金獲得に伴う困難、そして地方自治体そのものの自主財源不足が障害として挙げられる。そこで本章では、地方自治体が計画する鉄道整備事業の具体例として「芸備線電化等による高速化計画」「篠栗・筑豊線電化複線化計画」を挙げ、計画の概要、推移などの検証を通じて地方自治体が鉄道整備に参加する際の実践的問題点について考えてみることにする。

## 第1節 芸備線電化等による

### 高速化計画

#### 1. 芸備線の概要

芸備線は広島から三次を経て伯備線・備中神代に至る 159.1 kmの路線である。全線非電化単線であり、線路設備は旧態依然としているものの沿線の三次市(人口4万人)と広島市(同107万人)を結ぶ基幹公共交通機関である。広島 - 三次間は両市を各交通機関のうち最短時間で結ぶ急行列車が片道4本運行されている。(表定速度 60 km/h)(表 3-2-1)また、広島市内の広島 - 志和口間(33.1 km)は広島市の通勤圏であり、都市近郊線としての性格を併せ持っている。特に広島 - 下深川(14.1 km)では沿線でベッドタウン開発が進み、利用者が急増している。(1992年度は1987年度比29%増)(表 3-2-3)この区間では、通勤時間帯に現行の線路容量限界である1時間当たり3本の普通列車が運行されている。

	広島	下深川	狩留家	志和口	三次	備後落合	東城	備中神代
普通	31	23	18	15	8	7	9	
急行	4				2	0		

表 3-2-1 芸備線の列車本数(片道)(平成 7 年 6 月現在)



図 3-2-2 芸備線略図(広島 - 庄原)

各市町の下段の数字は人口を示す(単位:千人), は急行停車駅

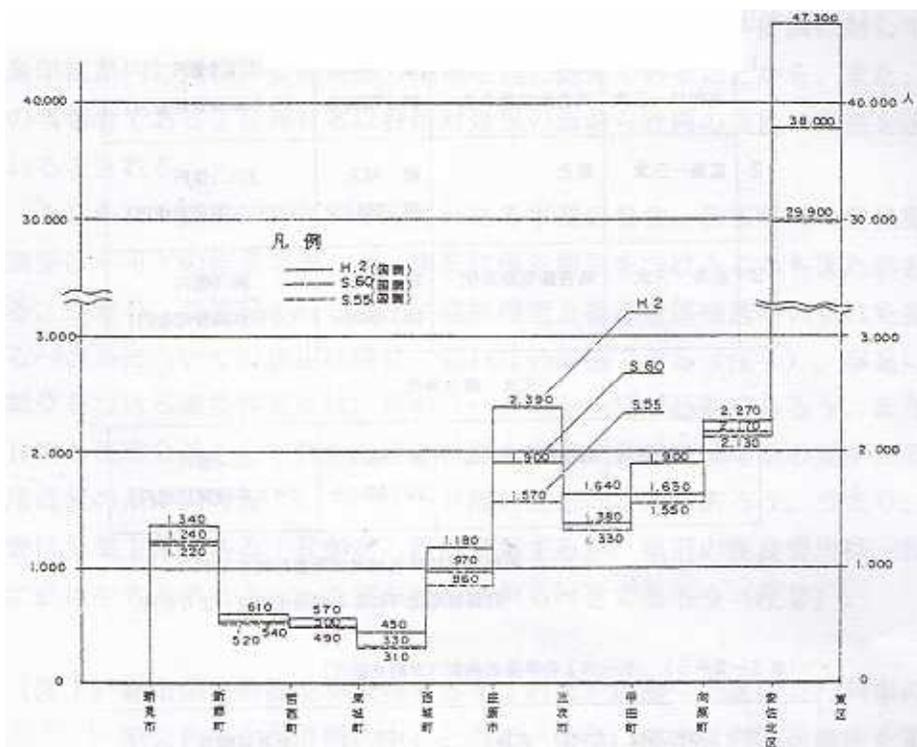


表 3-2-3 芸備線行政区域間旅客流動 (通勤・通学) (単位: 人/1日、片道)  
(『芸備線電化等による高速化調査』より転載)

## 2. 芸備線高速化計画の概要

広島県内の芸備線沿線市町村で構成される芸備線沿線対策協議会では、芸備線の整備計画(平成6年版)を策定した。計画は広島 - 三次間については、三ケースについて検討されている。(表 3-2-4, 表 3-2-5)

### (1) ケース 1

芸備線の輸送実態に合わせて通勤利用が多い広島 - 志和口間を電化し、志和口 - 三次間を高性能気動車化する。ただし、志和口以北からの利用者には志和口での乗り換えの必要がある。

### (2) ケース 2

広島 - 三次間を電化して電化による時間短縮を行なう。時間短縮の面では効果が最大になるが、費用も最大となる。

(3)ケース3

広島 - 三次間に高性能気動車を投入して時間短縮を図る。費用は最小である。

ケース	区間	事業内容	短縮効果	事業費
1	広島 - 志和口	電化	現行 1 時間 35 分 計画 1 時間 18 分	171.9 億円 (うち車両費 92 億円)
	志和口 - 三次	高性能気動車化		
2	広島 - 三次	電化	現行 同上 計画 1 時間 17 分	212.1 億円 (うち車両費 92 億円)
3	広島 - 三次	高性能気動車化	現行 同上 計画 1 時間 19 分	99.0 億円 (うち車両費 92 億円)
	三次 - 備中神代	高性能気動車化	現行 2 時間 18 分 計画 1 時間 59 分	22.3 億円 (うち車両費 12 億円)

表 3-2-4 (『芸備線電化等による高速化調査』より作成)

電化工事 (志和口 - 広島, 33.1 km)		軌道整備等	
内容	経費 (億円)	内容	経費 (億円)
トンネル改築 (8ヶ所延長 1,080m)	32.4	軌道強化延長 18 km	2.9
		安全側線設置 (中三田・狩留家・ 下深川・安芸矢口)	4.1
駅跨線橋改築 (旅客跨線橋 4 駅)	1.2		
跨線道路橋改築 (2ヶ所)	2.5		
電気設備 (1式)	27.1		
変電所用地 (4カ所)	4.8		
志和口駅改築 (乗り換え設備)	4.9		
計	72.9	計	7.0

表 3-2-5 ケース 1 の事業の内訳 (車両を除く)

(『芸備線電化等による高速化調査』より作成)

### 3. 芸備線高速化計画の検討

計画をみて感じることは、全ての沿線市町村の利益が計画に満遍なく盛り込まれている事である。すなわち、全ての沿線住民の利便性の向上になる普通列車の高速化が強調され、さらに、利用者数が少ない庄原以東も事業の対象となっている。特に広島 - 三次間のケース 1 は前に述べた芸備線の性格に合致した計画に思えるが、それだけに事業費も莫大である。本計画に対して、広島県は県内に同様の要望を持つ地域を他に抱えていることから、また肝心の当事者である J R 西日本は費用対効果の面から計画の実施に難色を示しているとされる。

たしかに、関係市町村が多岐にわたる事業の場合、各市町村の意見集約・調整は不可欠の作業であるが、事業に優先順位をつけることもまた必要である。つまり、芸備線の持つ都市間連絡機能と都市近郊輸送のいずれを強化すべきかについての決定は避けて通れない問題である<sup>1</sup>。事業に優先頂位をつける調整作業には、県のリーダーシップが必要であろう。また、J R も民間会社として負担できる範囲を明確に意思表示する必要がある。費用負担の基本的考えとして、上下分離の発想は有効であろう。つまり、車両費は営業主体である J R がある程度負担するが、軌道の改良費用は、自治体に負担を求めるといった案が検討されるべきであろう<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 都市間連絡機能を重視するとすれば、広島 - 三次間の急行列車の高性能気動車化が計画の中心となる。また、都市近郊輸送機能を重視するとすれば広島 - 志和口間の電化や新駅の設置が計画の中心となる。1991（平成 3）年の計画では、広島 - 三次間の高速化に目標が絞られており、高速化の気運を盛り上げるため同年 10 月には J R 四国が所有する振り予式高性能気動車による臨時列車が広島 - 東城間で運転された。

<sup>2</sup> J R 西日本管内で、芸備線同様、都市近郊線の性格を持つ播但線（姫路 - 和田山）では姫路 - 寺前間（29.6 km）の電化が J R 西日本と兵庫県共同で計画されている。また同様の津山線（岡山 - 津山）では列車交換設備の増設による輸送力増強事業が J R 西日本と県・沿線市町村で計画されている。津山線の計画では、事業費 20 億円のうち 7 割を県・沿線自治体及び民間で負担する。また J R 西日本は、事業に合わせて高性能気動車を津山線に投入する。両計画とも自治体側が線路設備・電化設備の費用を負担し、鉄道会社側が車両費を負担する内容としている。上下分離方式に基づく整備計画の典型例といえよう。

## 第2節 篠栗・筑豊線電化複線化計画

### 1. 現状と計画の概要

篠栗・筑豊線電化複線化計画は、図3-2-6のように篠栗線と筑豊本線の吉塚 - 直方間を電化し、篠栗線の吉塚 - 篠栗間を複線化するというものである。篠栗線と筑豊本線は、福岡都市圏とかつての産炭地であった筑豊地城を結ぶ路線で利用客もかなり多い。しかし、筑豊本線の一部（飯塚 - 直方）はかつて炭坑が栄えた頃の名残で複線化されているものの、そのほかの区間は単線であり、さらに全線非電化となっている。現在この区間には高性能の気動車が導入され、博多 - 飯塚間を最速36分で結んでおり高速化が進んでいるが、産炭地域振興には交通網の整備が必要であるとして電化複線化を求める声が強かった。それを受けて、輸送力の増強による旧産炭地の地域振興や福岡大都市圏構想実現などを目的として電化複線化計画が進められた。

そしてこの計画を推進するために、1993（平成5）年2月、第三セクター「福岡筑豊都市鉄道開発株式会社」が設立された。この会社には福岡県と沿線の3市6町、JR九州、麻生セメントなど民間企業28社が約10億円を出資し、鉄道整備基金からの無利子融資や産炭地振興関連資金などを財源として電化複線化工事を行い、完成後は施設をJR九州にリースするという計画であった。総工費は175億円を見込み、平成9年度末に吉塚 - 篠栗間の複線化、平成11年度末に電化工事完成を目指して計画が進められた。



図3-2-6 電化複線化計画の概要（朝日新聞1993年12月3日付より転載）

## 2. 計画の挫折

このように、第三セクターが設立され計画は順調に進むかと思われたが、あっけなく挫折することとなった。第三セクターが設立された同じ年の9月、福岡県は第三セクターが建設を行いJR九州へリースするという計画を全面的に見直し、JR九州を事業主体とする事業計画に変更する方針が報道された。

その大きな原因は財政難によるものであった。当初の計画では、鉄道整備基金からの無利子融資や産炭地域振興基金などの国の援助策を活用して建設費の財源に当てるとしていた。しかし、事業費の約40%を見込み、財源の柱とされていた鉄道整備基金の無利子融資については、福岡県内のほかの鉄道整備計画（福岡市営地下鉄3号線、JR筑肥線）に比べて、地域浮揚の決め手との期待があるものの、大量輸送などの輸送効率面から劣勢に立たされており、融資適用の見通しが厳しい状態にあった。さらに、産炭地域振興基金の鉄道事業への出資についても前例が無いとして難航していた。また、沿線自治体の出資も、地方財政法の関連で事業費の40%の無利子融資、または20%までの補助金と限定されており、財源不足が必至の情勢となったのであった。

このような情勢の中で、同年12月の福岡県議会産炭地域振興対策調査特別委員会において、県側は見通しが甘かったことを陳謝した上で、当初方針を変更してJR九州を事業主体に据える方針を表明し、事実上計画は振り出しに戻る形となった。そして、翌1994（平成6）年1月には第三セクター会社の事業を沿線開発などに専念させる方針を固めて、事実上鉄道整備事業を断念した。一方JR側も、この方針変更が台風や集中豪雨による多額の災害復旧費用がかかった直後であったことや、もともと経営基盤が弱いことなどから、過度の負担を強いられれば受け入れられないとの慎重な態度をとっており、現在に至るまで事業の実現見通しの立たない状態が続いている。



図 3-2-7 計画変更を伝える記事(西日本新聞 1993 年 9 月 27 日付より転載)

### 3. なぜ計画は挫折したのか

このように、計画は現在もストップした状況にあるが、それではなぜこのような状態になってしまったのであろうか。根本的な原因は上にも述べたように財源の見通しが甘かったという点である。

当時の奥田福岡県知事は、1993(平成5)年2月の会社発足の際の記者会

見で、国も協力してくれるとの感触を得ていると明るい見通しを示していた。さらに、6月の県議会本会議においても計画は順調であると述べていた。このような発言の背景には、国と交渉を行ってきた際に、国会議員のバックアップという政治的な援助を受けていたことに対する安心感があったといえる。というのも、第三セクター方式に踏み切った理由として県側は、JR九州篠栗線電化複線化促進国会議員連盟の麻生太郎会長から「積極的に対応すると約束が得られた」との言葉があったためと、先述の県議会特別委員会の席上で明らかにしているのである。さらに県側は、鉄道整備基金の無利子融資は感染が優先され、篠栗・筑豊線には回してもらえないとも述べているが、これは無利子融資の現状を正確に把握していれば、あらかじめわかっていたことであり、このような点からも政治力に期待していた面が浮き上がってくる。

しかし、この年の7月の総選挙の結果、政権交代が行われたことによってそのような政治的な力が弱まったことは否めず、結果としてこの計画は挫折するに至った

このように、計画が挫折した大きな原因は、財源の見通しをはっきりさせずに政治力に期待していた点にあるのではないだろうか。しかし、言い換えるとこの事例は鉄道整備のような大きなプロジェクトにおいて、政治力が以下に大きなウェイトを占めているかを如実に表しているといえる。

## 第4部

# 地方自治体への期待 ～ 私たちの提言～

# 第1章 新たな鉄道整備手法の構築を 目指して

第1部において、地方分権化時代の鉄道整備のあるべき姿を提示したが、それはあくまで理想であって、実現するには多くの困難を伴う。実際問題として、現在までの鉄道整備の枠組みが厳然と規定されていて、そういう枠組みは一朝一夕で変えることができるものではないだろうし、また理想の上で鉄道整備を担うべき地方自治体側の体制も、交通計画の作成能力という面でも財政力の面でも理想とは程遠い状態にある。

とはいっても、現状のまま、すなわちJRや私鉄だけに建設費を出させる状況のままでは、社会的に望ましい鉄道が整備されないという事態が続くことになる。現実的な対応が求められている中で、完全な上下分離は無理としても、上下分離に少しでも近づけるための新たな整備手法が各地で模索され始めている。その具体的事例は、第2部第2章でも取り上げた所であるが、この章では新たに開発利益の還元という視点を提示し、その上で注目度が高く、比較的上下分離に近い事例といえるかもしれない常磐新線建設計画の概要を紹介し、将来の鉄道整備手法の方向性を可能な限りではあるが示したいと思う。

## 第1節 開発利益の還元の理論

### 1. 開発利益とは何か

鉄道の整備は、事業者やその路線の利用者に対する直接的な効果だけでなく、沿線に位置していた住民や企業などの非利用者にも間接的にさまざまな効果を及ぼす。例えば、鉄道が整備されたとすると沿線地域では、競合交通機関（自家用車など）の混雑が緩和され、居住にも企業活動にも立地条件が向上し、最終的に土地不動産の収益性及び資産価値の増加、また企業利潤の増加が起きることであろう。このような非利用者に対する間接的効果が現在、一般に開発利益と呼ばれているものである。最近になって、この開発利益を鉄道事業者に還元していこうという動きが高まってきているのである。

## 2. 開発利益の還元論の論拠

現在、鉄道整備の手法を議論する際に、開発利益の還元ということが声高に言われているが、なぜ開発利益の還元が必要なのであろうか。その論拠を見てみることにしよう。

鉄道整備のもたらすさまざまな効果の中で、利用者への直接的効果に対しては基本的に運賃で、また事業者自体の効果に対しては建設費などで対価が支払われていると考えられるが、非利用者への間接的効果に対してはそのような対価が支払われていないことがほとんどである。したがって、それぞれの対価を鉄道整備に対する財源負担と考えた場合、間接的効果による受益者の負担はきわめて小さい。この不公平感の是正が、まず開発利益を還元すべきという1つの論拠となっている。

## 3. 開発利益の還元における地方自治体の役割

それでは実際どのような方法で開発利益の還元が行われるべきなのだろうか。具体的な開発利益の還元方法を考えると、様々な問題が出てくる。開発利益の還元を制度化する際の問題点としては、受益者及び受益額の特定が困難であること、固定資産税等に関して二重課税ととられる恐れがあることなどが考えられる。このため開発利益を還元する制度の導入が世界的に認識される中で、日本における開発利益還元の事例はきわめて限られたものとなっている。

地方自治体による開発利益の還元方法とは、開発利益は地域社会全体にもたらされたと考え、地域社会の代表ともいえるべき地方自治体が住民から集めた税を鉄道整備の費用負担に充てるというものである。開発利益の還元の方法としては、地方自治体を介した間接的負担というこの方法が一番現実的であると思われる。

1992（平成4）年6月に運輸政策審議会が運輸大臣に答申した「21世紀に向けての中長期の鉄道整備に関する基本的考え方について 魅力ある未来の鉄道をもとめて 」の中でも、開発利益の還元における地方自治体の役割について言及されている。以下の文章はその答申の一節である。

「大都市機能の維持・改善、地方都市の活性化、地域経済の振興、あるいは地域住民のモビリティの向上等、地域が行う種々の施策において、鉄道やその駅は地域の社会基盤としてもますます重要な役割を果たすことが期待さ

れてきている。

さらに、鉄道の整備は、それに伴う地域開発が行われる場合においては関連社会資本の整備等のための新たな財政負担を発生させるものの、駅を中心として大きな開発利益を地域社会にもたらすものである。しかしながら、地域社会から鉄道整備に対してその利益の還元が十分に行われているとは必ずしもいえない。

このような点を勘案すると、地域のコンセンサスを得つつ、これまで以上に地域社会が鉄道整備に対し協力と支援を行う仕組みを具体的に検討すべき時期にきている」

上の文章の中で述べられているように、開発利益の還元という点から考えて、地方自治体の鉄道整備への財政的支援はこれからますます大きなものとなっていっくだろう。これは、限定した形ではあるが鉄道が上下分離の方向に進みつつあることを示唆している。

最後に、開発利益の還元の理論は、線路施設を整備する際に最初は鉄道事業者の自己負担で行われるということを前提としており、第1部第3節で述べた鉄道の上下分離と内容的に重なるところもあるが、議論の出発点は根本的に異なることに注意してもらいたい。しかし、この理論は地方主導による鉄道整備の必要性を別の角度から示してくれており、改めてこれからの鉄道整備における地方自治体の役割の大きさを認識させられるのである。

## 第2節 ケーススタディ 常磐新線

それでは、地方自治体が鉄道整備に積極的に関与しており、結果として上下分離に近いともいえる常磐新線について考察していきたい。

### 1. 経緯

常磐新線は、東京 - 秋葉原 - 浅草 - 北千住 - 八潮市南部 - 三郷市中央部 - 流山市南部 - 柏市北部 - 守谷町南部を経て筑波研究学園都市に至る前兆58.3 kmの通勤新線である。

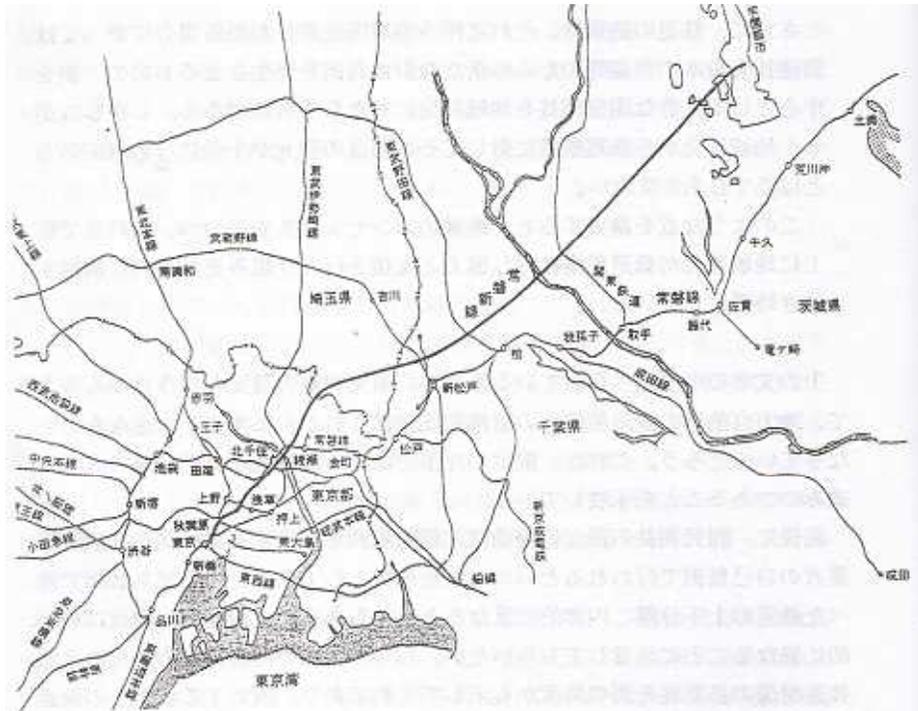


図 4-1-1 常磐新線計画図 (松田昌士(1989)「常磐新線について考える」  
『運輸と経済』第49巻10号より転載)

都心への都市機能が集中し続けることで、東京の地価は異常に高騰し、通常の給与所得者では都内に住居を設けることが困難になってきている。この事態を反映して、都心への通勤・通学ラッシュはすさまじいと形容されるまでになっているのはご存じであろう。これまでも各鉄道会社は、新線建設・

増線・列車の長編成化などで輸送力増強の方策を採っているが、その効果はあまり芳しいものではない。特に今回常磐新線が建設されようとしてとしている地域の都心への直通路線はＪＲ常磐線だけであり、また同線に接続する各路線からの乗客の流入が生じるため、ＪＲ常磐線は北千住 - 取手間で複々線化されているにもかかわらず、輸送力は限界に達している。

このような中、運輸大臣の諮問機関である運輸政策審議会都市交通部会は1985（昭和60）年7月11日の答申第7号「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備」において、常磐新線の建設を答申した。常磐新線の建設によって、上記のＪＲ常磐線のラッシュは緩和され、1万ha・17万戸・70万人分にも達するという宅地開発は、東京周辺の住宅需要に応えることなどが見込まれている。また、全体の経済効果は20兆円に達するとされている。

この答申では、開発利益の一部を地方公共団体が吸収し「鉄道建設基金」を創設すること、通勤・通学定期の割引率を下げること、地方税の一部を鉄道整備の特定財源にしたり、駅前立地企業や地元経済界から協力金を徴収したりする方法などの開発利益の還元の方策が提案された。「鉄道建設基金」や地方税の一部を特定財源化することなどは、一部の自治体ですでに実施されている。（第2部第1章第1節参照）また、建設にあたっては用地買収が難しいため、用地提供者の税金を安くしたり、土地収用法を機動的に運用したりすることを求めている。これらの提案は、現在そして今後の鉄道整備のあり方を示唆してくれるものであった。

## 2. 常磐新線の当初計画

常磐新線に限らず新線建設に伴う最大の問題点は、莫大でかつ回収に長期間かかる建設資金をどのように調達するかである。常磐新線の場合、バブル期の地価高騰のあおりで、総工費が1兆円近くかかるのではないかとわれている上、沿線開発を平行して行うため開通後も長期にわたって採算がとれない可能性があるなど、投資リスクが非常に高いものとなっている。

計画当初においては、関係自治体（東京都・埼玉県・千葉県・茨城県）・ＪＲ東日本・日本開発銀行による第三セクターが建設の主体になる予定であった。このような中、常磐新線建設をモデルケースにするということを初めから考慮し、運輸・建設・自治省で策定された「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する特別措置法」（宅鉄法）が1989（平成元）年に国会で成立した。以下に概要を示す。

#### (1)都道府県による基本計画の策定

都道府県が、鉄道の計画路線及び駅の位置の概要、住宅地の供給目標、鉄道整備に対する地方公共団体の援助等を内容とする基本計画を作成し、運輸、建設、自治大臣の承認を申請できるものとする。

#### (2)協議会の設置及び協定締結義務

承認を受けた基本計画に従い宅地開発事業及び鉄道事業を一体的に推進するため、地方公共団体、宅地開発業者、鉄道事業者からなる協議会を設置するとともに、両事業者による協定の締結を義務づける。

#### (3)地価高騰の防止

鉄道の周辺地域（特定地域）における地価の安定を図るため、監視地域を積極的に指定するとともに、監視地域の指定期間の特例を設ける。

#### (4)集約換地制度の創設（土地区画整理法の特例）

鉄道用地を確保するため、駅予定地の周辺地域（重点地域）における土地区画整理事業について、鉄道事業者、地方公共団体等の有する土地を鉄道用地に集約して換地できるものとする。

#### (5)地方公共団体による鉄道事業者への支援措置

地方公共団体の鉄道事業者に対する出資、助成および土地のあっせん等の措置並びに鉄道整備のための必要な経費についての地方債の特例措置を講ずる。

#### (6)税制上の特例

本法に基づく鉄道新線に対しては、線路設備等の固定資産税の課税標準を特例として当初5年間1/4、その後5年間1/2とする。（通常の鉄道新線は、当初5年間1/3、その後5年間2/3）

（『数字で見る鉄道'92』194ページより）

### 3.現実と問題

しかしながら現実には計画通りには進まなかった。JR東日本は当初から鉄道建設に内在する問題点としての投資リスクの高さに加え、公的助成・地方公共団体の支援処置が不十分だとして、常磐新線の建設主体となる第三セクターへの出資に消極的な姿勢を示した。この姿勢は、運輸相の参加要請や自党内の沿線関係議員懇談会の強い要求でも変わることはなかった。

宅鉄法にも問題がある。見ての通り、宅鉄法は土地取得に対しては多くの

対策が講じられているものの、開発利益の還元（たとえば建設資金の確保としての地方税の特定財源化や、駅前立地企業や地元企業からの協力金等）については、運輸政策審議会で提言があったにもかかわらず、具体的に何も示されていない。宅鉄法の本来の姿は、前述の運輸政策審議会の答申を受けた開発利益の還元を柱とする新しい鉄道整備を法的側面から支援するものであると思うのだが…。

事実、現行の宅鉄法は実状に即していないということは、宅鉄法を用いた新たな事業化がどこにも見られないという現実が如実に物語っている。

#### 4. 問題提起にかえて

常磐新線の場合、JRは建設主体の首都圏新都市鉄道（一都三県が出資）に出資はせず、運営のみを引き受けるという形になった。一方、その反映として地方自治体が積極的に鉄道整備に参加するという構図になったのである。その結果8,000億円の建設費は、国の鉄道整備基金と沿線自治体の無利子貸付、1,600億円の民間出資とすることになった。

形の上では上下分離である。しかしながら、この常磐新線の場合、あくまでもJR東日本が私企業としての自らの経営判断から、出資を拒否したための結果であり、はじめから意図されたものではなかった。（JRの私企業としての経営判断の意義についてはここでは触れない）

また建設費については、自治体にとってこれらは財源の裏付けのないままの出資・補助金・無利子貸し付けであり、非常に危険である。

自治体が途中で財政的に負担しきれなくなった場合、あるいは、今後同様の開発方式が取られた時、自治体をはじめから建設費を負担する余力がない場合、いったいどうするのか。そして、宅鉄法で挙げた法律の不備など様々な問題点が、都市鉄道整備型の常磐新線を見ただけでも浮かび上がってきた。この後の第2章では、私たちの鉄道整備に対する具体的な提言について述べていきたい。

## 第2章 地方自治体の財政的関与

今回の研究では、鉄道整備の場面において地方自治体の関与を積極的に求める数々の提言を行ってきた。「関与」というのは、具体的には鉄道整備に公的な資金の導入が必要であるということの意味している。この章では具体的に公的資金で鉄道整備を進めることの意義と、その実現のために必要な方策について考えていきたい。

### 第1節 公的資金導入の必要性

#### 1. 鉄道整備に公的資金を導入することの是非

一口で言ってしまうと、この問題は「鉄道整備の財源は誰が負担すべきか」という点に帰着する。道路や空港の整備はほとんど全面的に公的主導で行われるにも関わらず、同じ公共交通機関である鉄道の整備の場面では事業者主導で行われるケースが多いのはなぜだろうか。いわゆる「通路費」の負担の問題は昔から様々な議論が行われているのではあるが、鉄道のようなインフラの整備は社会資本の整備であるという観点から、もっと公的な関与が求められても良いはずである。

ここで「公的主導」とか「事業者主導」というのは、事業計画の作成主体のことではなく、むしろ事業の財源の出資のことを指している。第1部でも述べたが、そもそも「上下分離」の考え方が生まれてくる背景には、鉄道のようなインフラ整備には莫大な資金が必要であるという事実がある。建設資金を運営の収益によって償還するという考え方が従来一般的な考え方であり、それは鉄道に限らず高速道路などにも適用されている。しかしながらこのような考え方では、民営であるJRなどの事業者は採算を無視した投資は行いにくく、運営が消極的になってしまう弊害がある。これでは既存線の改良などがなかなか進まず、社会的な損失が大きいまま放置される恐れもあるだろう。そこでそういった場面にこそ公的資金の導入が望まれるのであり、「上下分離論」などの本質はまさにその点にあるといっても良いであろう。

## 2. 鉄道整備への支出 一定の基準作りを

仮に鉄道整備に対する公的資金導入の必要性を認めたとしでも、無制限に何でも税金を使って整備をすればよいというものではない。一定の歯止めのないまま計画を進めることは、国鉄時代のような赤字ローカル線をたくさん生み出してしまうといった愚行を再び犯してしまう危険性がある。よって何らかの基準・ルール作りが必要になってくる。

まず一番の前提として挙げられることは、鉄道事業者の負担はあくまで採算の範囲内であるべきという点である。鉄道事業者にあまりに過度な負担を強いることは、国鉄の破綻を見ても明らかのように危険が大きい。これは初期投資だけに限らず、将来的・長期的に事業の採算の見通しが立つものでなければならないことは言うまでもない。(この点は鉄道事業者がJRであろうと、第三セクターであろうと、すべて同じことである)

上下分離の考え方をうけると、一つの基準として「ランニングコストを収益でカバーできるかどうか」という視点があり得ると考えられる。すなわち建設費などのインフラ部分の整備には公的資金を導入し、実際の運営費(施設維持費・人件費など)は事業収入によって賄うのである。ランニングコストさえも収益でカバーできないような路線については、もはや社会資本としての存在価値は低いと言わなければならない。よって事業規模とも勘案して、鉄道による整備よりもより経済効率の良い他の交通手段(バス・乗合タクシーなど)による整備の道を選択すべきではないだろうか。

一方ランニングコストが収益によってカバーできるという保証があれば、その鉄道路線の建設は一応肯定される余地が出てくることになる。もちろんこのような単純な基準だけで建設の是非を判断することは出来ないが、一つの目安としては有効であり、現在議論されている整備新幹線計画についても適用しうると思われる。(但し整備新幹線の場合は、国・地方自治体・JRの出資比率の配分や並行在来線の廃止問題などの要素が複雑に絡み合っており、具体的な実現に向けては解決しなければならない課題は多いのは言うまでもない)

## 3. 公的資金導入へのコンセンサスと制度作り

一番大きな問題は、このような鉄道整備に公的資金を導入することの国民的コンセンサスの必要性である。最初に述べたように、鉄道整備の財源の問題はその負担額の大きさ故の問題であり、「交通整備は誰がするのか」という

本質的な問いかけとも密接に関連してくるものである。

そして鉄道整備への公的資金導入を肯定するとしても、その財源についてきちんとした明白な制度を整えておく必要がある。道路の場合、整備のための特定財源の諸制度が整っているが、鉄道においてもこのような財政的裏付けが必要であろう。

我々は第1部などで述べてきたように地方自治体が鉄道整備の主体となるべきであると考え、現行の財政構造の下では、地方自治体が鉄道整備のための財源を拠出するのは難しいと言わなければならない。次節では地方自治体が主体性をもって鉄道整備に関与が出来るようにするため、財政構造の見直しについて考えることにする。

## 第2節 財政構造の見直し

前節では鉄道整備への公的資金の導入の必要性とともに、これからの整備は地方が主体となるべきであると述べてきた。それでは、実際に地方が主体性を持つためにはどのような点を改善していく必要があるのだろうか。この節では、それについて財政面の問題を中心にみていくことにする。

### 1. 国と地方の間における財政構造の見直し

すでに第3部第1章で述べたように、地方財政は俗に「三割自治」と呼ばれるように自主財源が乏しく、鉄道整備のような政策的経費は特定財源である補助金や地方債でまかなっている状態にある。そのため、地方自治体が独自に鉄道整備を行っていくためには、まず自主財源を増やしてより多くの財源を自由に使えるようにしていくことが必要である。そのためには、俗に言う「三割自治」の状態を解消していくことが必要であるといえる。

実際に、現在の地方分権の流れの中でも、地方への権限移譲と並んで地方財政の充実が求められており、1993（平成5）年6月の衆参両院での地方分権の推進に関する国会決議や、翌1994（平成6）年12月に閣議決定された大綱方針の中でも、地方分権にあたっては、地方自治体の事務配分に応じた財源を確保していくことが必要であると明記されている。そして、今年5月に成立した地方分権推進法第6条には次のようなことが定められている。

国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担の応じた地方税財源の充実確保を図るものとする。

このように、法律上では財政構造の見直しを図ることが定められることとなった。しかし、現実には不明確な点が多いとの指摘もある。朝日新聞が地方分権推進法の成立を受けて全国の都道府県知事に対して行ったアンケートの結果によると、この法律の制定によって地方分権がかなり進むと回答したのは、約4割の18人とどまり、残りの知事は、官僚の抵抗や財源措置の不明確さなどを理由に、地方分権は少ししか進まないと回答している。「中央官僚の抵抗を乗り越え、国の財源を地方に再配分できるかどうかが分かれ目だ」

との平松大分県知事の発言（「朝日新聞」1995年5月21日付より抜粋）に代表されるように、この問題は地方分権化の成否を分ける問題であるといえるので、財源措置についてさらなる具体的な方策を示していくことが求められる。

## 2. 地方内部における構造の見直し

前項でも述べたが、現在の地方分権化の議論の中では地方への権限移譲が強く主張されている。そして、権限移譲が進むことによって、様々な面において地域の実状に応じたより柔軟な対応が可能になるものと考えられる。

たとえば、第1部第1章では、今までの中央主導型のプロジェクトは計画執行における硬直性に問題があると指摘してきた。現状では、一度始まった計画に対して計画の変更や中止などといった状況変化に応じた柔軟な対応が難しい。しかし、地方分権が進むことによって、地方は国と違って細かい点まで目を配ることが可能となるので、計画の変更などに対して柔軟な対応が可能になるものと期待される。

もちろん、この硬直性の問題は、このような大規模プロジェクトに限った問題ではなく、行政のあらゆる面において問題となっている。そして、財政構造の見直しという観点から考えると、予算執行における硬直性の問題が挙げられる。現在予算執行については、地方自治法220条により地方自治体のすべての収入と支出は予算に編入され議会の議決を経なければならないという予算総計主義がとられている。これは、地方自治体の財務の透明化を図るという目的からとられているものであるが、逆に言えば、いったん決まったものはなかなか変更できないという側面も持っている。しかし、本予算の成立後に生じた新たな事由によって予算を変更する必要がある場合、補正予算を組んで本予算を変更することは可能である。

地方分権化によって、より現状に即した対応が可能になるものと期待される以上、予算執行においても硬直性の問題を克服して、臨機応変に補正予算を組むなどといった柔軟な予算執行を目指すことが必要である。

## 3. 新たなる交通整備財源の可能性

これまで、地方が主体性を持つために財政面においてどのような改善が必要かということについて述べてきた。しかし、鉄道整備という観点から見たとき、このような改善だけで整備が進むかと言えば疑問が残る。なぜなら、

前節でも触れたが、現在の交通整備の財源は交通機関ごとに分かれているからである。そこで、整備財源の現状をふまえた上で、新たな交通整備財源の可犠牲について考えてみたい。

現在、各交通機関の整備には様々な種類の財源が用いられている。例えば、国道や都道府県道などの一般道路の整備のための財源には、一般会計の公共事業費からの支出の他に、自動車税などの税収などによる特定財源などが用いられており、道路事業費の総額は平成4年度で約10兆円となっている。また、港湾整備や空港整備についても、道路財源と同じように公共事業費からの支出と燃料税などの特定財源などが用いられている。

しかし、その一方で鉄道整備の財源についてみると、詳細は第2部で述べたが、整備助成のために鉄道整備基金が1991（平成3）年に設立されているものの、その助成額は平成7年度の場合約2,500億円となっており、道路財源などと比べると規模が小さい。また、他の交通機関のような特定財源からの支出といったものもほとんどないのが現状である。このように、鉄道整備の財源規模は他の交通機関の整備に比べて小さいものとなっている。

それでは、この状態を改善するためにはどのような方法が考えられるだろうか。まず考えられるのが、鉄道整備に対しても他の交通機関の整備のように何らかの特定財源のようなものを作ることである。例としては、第2部で挙げられたような一般財源の特定財源化といったものや、道路財源における自動車税や燃料税に当たるようなものを利用者や事業者負担してもらうことなどが考えられる。

しかし、現状のように交通機関ごとに整備のための財源が異なっている状態は、効果的な交通体系の整備という観点から見ると、バランスを欠いたものといえる。そこで考えられるのが、これらの財源を一括した上で、必要に応じて整備資金を支出する新たな交通整備財源の確立である。しかし、この方式を導入する場合、「道路利用者の負担が鉄道整備に使われるのはおかしい」というような批判が起こることが考えられる。そのため、鉄道側からある程度の負担が必要になるだろう。この財源として考えられるのは、道路における有料道路の通行料のように、整備区間の事業者からのリース料をあてるといったものや、自動車税や燃料税にあたるような負担を利用者に求めるといったものなどが挙げられる。

このように、いずれの場合においても、鉄道事業者や利用者何らかの負担がかかることは避けられない。このような新たな負担に対してはコンセン

サスを得るのが非常に難しいことは事実であるが、現状の道路財源ばかりが突出した交通整備の現状を改善していくためには、何らかの方策を立てていく必要があるのではないだろうか。

## むすび～ 在来線の再生に向けて～

鉄道に対する投資はいかなる主体がどのような形で行なうべきかという議論は今日まで本格的に議論されてきたことがなかったといえる。1964（昭和39）年にはじめて純損失を計上するまで国鉄は戦中戦後の混乱期を除けば黒字経営であり、昭和30年代の幹線を中心とした輸送力増強事業は、国鉄の借入金によってまかなわれ、東海道新幹線の建設も国鉄自身が行なった。しかし、東海道新幹線はあらゆる意味でレアケースであることが認識されなかった。東海道新幹線の建設は本質的には、高度成長期の限界に達しようとしていた東海道本線の線増による輸送力の増強事業であった。しかし、新幹線の高速度が注目されると、国鉄の経営を無視した地域開発・利権目的の新幹線計画が強引に進められた。上越新幹線・青函トンネル等の国家的プロジェクトは国鉄とは別組織の鉄道建設公団によって進められた。

しかし、一見すると経営主体の国鉄から切り離された建設主体であるようにみえる鉄道建設公団は国鉄の経営を無視した新線建設を促進するシステムにすぎなかった。国鉄改革に際しても鉄道に対する公的資金導入のありかたは論議されなかった。改革にあたっては現有路線の経営改善が最大の課題とされ、1980（昭和55）年以来の国鉄再建論議のなかで新線建設や路線改良などの投資はタブー視されていたからである。

結局、鉄道建設・整備に対する公的資金の導入は国鉄自身と鉄道建設公団の膨大な累積債務を国鉄清算事業団に肩代わりさせ、その債務を国民の税金によって処理するという極めて事後処理的な方法によって初めて実現されつつある。

国鉄の分割民営化は、鉄道の経営主体であるJR会社に公共性よりも企業原理の重視をもたらした。しかし、企業原理を鉄道の建設・整備から運営まで一貫して適用しようとするれば、長期的見通しであれ採算はとりにくくなり、結局大多数の路線では消極的経営姿勢を取るのが最良の選択であるという結論になる。

たしかに、JR会社に公共性に基づく投資を求めるのは、かつての轍を踏まないためにも、厳しく戒められなければならない。しかし、JR会社が運営している鉄道に公共性が存在していることは疑いのない事実である。そこで、その公共性に基づく投資については公的資金によって行なわれるべきで

あるというのが我々の認識である。ただ、公的資金をどのような形で導入すべきであるかという問題は残る。いわゆる上下分離方式は、建設主体・整備主体と運営主体を分離する方式であるが、軌道等の下部構造の建設・整備に対する費用は、公共性に相応するものとみなして公的資金を導入すべきであるというのが今回の研究の結論である。

国鉄時代、例外的に認められていた地方自治体による駅整備や道路財源による高架化は消極的な公共性に対する負担であるが、今後は鉄道そのものに対しても地方自治体が積極的に公共性に対する負担を行なわなければならないであろう。

では、公的資金導入の主体が何であるべきかという議論であるが、鉄道がかつてのように中央集権的機構として機能する時代はおわっており、国土軸になりうるような路線の建設はもはやありえない。しかし、域内ネットワークの中心である在来鉄道の建設・整備事業は地方自治体が主導権を持つべきである。地方が主導権を持つことの効果は、少なくとも国よりは、地域の実情に即した事業の遂行が可能になることであろう。そのためには、中央から地方への権限の移譲と地方自治体の財政基盤強化が必要である。国は補助金による事業の統制ではなく、鉄道整備の技術的助言やノウハウの提供を行なう程度にその役割をとどめておくべきであろう。

公的資金の導入先として具体的には、鉄道が特性を発揮できる中距離都市間輸送と都市近郊輸送の潜在需要が存在するにもかかわらず、JR単独では総事業費の面から投資を見送らざるをえない在来線の改良事業がもっと注目されてもよいと思われる。このような旧態依然とした路線の近代化は沿線自治体にとっては、域内交流の活性化や交通環境の改善といった社会的機能を鉄道に与えることによって、将来的にも公共交通機関を確保することを意味している。また、国鉄改革の趣旨から現有路線の維持をなかば義務付けられた形のJRにとっては、近代化による乗客の増加は収支の改善に寄与することになるだろう。

今回、各地の市役所・県庁に取材を行なった。鉄道路線がある多くの市町村では程度の差はあれ、既存在来線の改良を要望している。ただ、今日まで鉄道の整備には関与したことがない自治体がほとんどであるためか、どの程度の財政負担を行なうべきなのか模索している段階の自治体が多いようである。地方自治体が一部負担して既存在来線の改良事業を実現したケースはま

だ少ないが、徐々に事業の種類とその種類に応じた負担割合が定型化していけば実現の可能性が出てくる計画が少なくないように思われた。地域の実情に即した鉄道の整備が行なわれて陳腐化した在来線が再生することを願って止まない。

# 参考文献一覧

## 第1部

### 第1章

- 『地方分権』(兼子仁・村上頂 弘文堂 1995)
- 『地方分権の虚実』(日本経済新聞社編 1994)
- 『地方自治の法としくみ 全訂2版』(原田尚彦 学陽書房 1995)
- 『地方分権と地方制度改革』(中西哲之 自治体研究社)
- 『巨大な愚行』(北川石松編 風媒社 1994)
- 『水の環境戦略』(申西準子 岩波書店 1994)

### 第2章

- 『鉄道政策の検証』(角本良平 白桃書房 1989)
- 『現代の交通政策を問う』(平井都土夫・柴田悦子編 法律文化社 1993)
- 『日本近代史における国鉄』  
(原田勝正 「ジュリスト」増刊総合特集 No.31 1983)
- 『日本の国鉄』(煤田勝正 岩波新書 1984)
- 『JRガゼット』1988-2(交通新聞社)
- 『現代交通政策』(藤井彌太郎・中条潮編 東京大学出版会 1992)
- 『交通政策の経済学』  
(奥野正寛・篠原総一・金本良嗣編 日本経済新聞社 1989)
- 『地域と自治体第21集 特集 都市と地域の交通問題 その現状と政策課題』(阿部誠治・自治体問題研究所編 自治体研究社 1993)
- 「地域交通改善と交通計画」(『運輸と経済』1995年7月)
- 「交通整備への自治体の役割と財源」(柴田啓次『運輸と経済』1995年2月)
- 「地方都市の公共輸送における制度的課題」  
(竹内伝史『運輸と経済』1994年1月)
- 「都市の公共輸送事業制度確立に向けて 各論的提言」  
(竹内伝史『運輸と経済』1994年4月)
- 『JRグループ』(近藤禎夫・安藤陽 大月書店 1990)
- 『講座・公的規制と産業 交通』(金本良嗣・山内弘隆編 NTT出版 1995)
- 『国有鉄道 経営形態論史』(中西健一 晃洋書房 1987)
- 『検証国鉄改革～分割民営化における諸問題の研究』

(一橋大学鉄道研究会 1994)

## 第2部

### 第1章

- 『民法(1)総則第3版』(遠藤浩他編 有斐閣双書 1987)
- 『だれのための公社・第三セクターか』  
(公社問題研究所編 教育資料出版会 1991)
- 『運輸政策審議会答申』1991
- 『MOBILITY』No.85(運輸経済研究センター 1991年秋号)
- 『鉄道助成ガイドブック』(鉄道整備基金編 1993)
- 『JRガゼット』1995-6,7(交通新聞社)
- 『第三セクター鉄道の現状と課題』(西田健一『運輸と経済』1993年12月)
- 『公営交通の現状と課題』(溝田誉『運輸と経済』1995年1月)
- 『図説 鉄道工学』(天野光造・前田泰敬・三輪利英 丸善 1992)
- 『駅前広場・駐車場とターミナル』(依田和夫編 技術書院 1998)
- 『東京圏鉄道プロジェクト 都市鉄道整備の展開』  
(佐藤信之 電気車研究会 1994)
- 『検証国鉄改革～分割民営化における諸問題の研究』  
(一橋大学鉄道研究会 1994)
- 『東京都交通局60年史』(交通局60年史編纂委員会 1992)
- 『鉄道ジャーナル』1995-2,10(鉄道ジャーナル社)
- 『第三セクター鉄道の経営』  
(佐々木弘・正司健一『運輸と経済』1995年4月)
- 『北海道の公共交通機洩整備への取り組み』  
(遠藤誠之『運輸と経済』1995年4月)
- 『千葉県における公共交通網の整備』(斎藤剛『運輸と経済』1995年5月)
- 『車社会の地域公共交通 宮崎県 宮崎県における取り組み』  
(栗田卓也『運輸と経済』1995年6月)
- 『車社会の地域公共交通 佐賀県 佐賀県における取り組み』  
(松本啓嗣『運輸と経済』1995年6月)
- 『朝日新聞』1995年8月26日付(夕刊)
- 『第三セクターの研究』(今村都南雄 中央法規 1993)
- 『第三セクターによる都市鉄道の在り方についての調査研究報告書』

(運輸経済研究センター 1994)

『高速文明の地域問題』(舟橋晴俊他 有斐閣選書 1988)

『鉄道ピクトリアル』No.572(鉄道図書刊行会 1993)

「第三セクターによる都市鉄道整備のあり方についての調査」

(小坂彰洋『MOBILITY』1994 夏号)

## 第2章

「交通整備への自治体の役割と財源」(柴田啓次『運輸と経済』1995年2月)

「第三セクター鉄道の経営 その包括的評価と今後目指すべき方向性」

(佐々木弘・正司健一『運輸と経済』1995年4月)

「地域交通改善と交通計画」(『運輸と経済』1995年7月)

「ローカル鉄道に対する公的補助」(佐藤信之『運輸と経済』1995年8月)

『検証国鉄改革～分割民営化における諸問題の研究』

(一橋大学鉄道研究会 1994)

『鉄道新線建設における鉄道整備基金の構築に関する調査報告書』

(運輸経済研究センター 1987)

『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 1988)

『交通概論』(中西健一他 有斐閣 1982)

『パリアの楔』(神武庸四郎 有斐閣 1995)

「日豊本線延岡 - 宮崎間速度向上の概要」(南嶋通博『JREA』1994年5月)

「日豊本線高速化」(後藤利幸『日本鉄道施設協会誌』1994年3月)

「日豊本線(小倉 - 大分間)の高速化事業について」

(宮崎正純『JREA』1994年8月)

「鉄道高速化の道を探る～日豊本線延岡 - 宮崎間高速化事業」

(鶴通孝『鉄道ジャーナル』1994年2月)

「北海道の公共交通機関整備への取り組み」

(遠藤誠之『運輸と経済』1995年4月)

「札沼線複線化事業」(坂本幸司他『日本鉄道施設協会誌』1994年9月)

「学園都市線の輸送力増強計画」(笠島雅之『フォアマン』1994年3月)

「道東高速鉄道開発(株)の設立」(藤原順一『フォアマン』1994年4月)

「札幌 - 釧路3時間台運転に向けて」

(高橋光昭『鉄道ジャーナル』1994年6月)

## 第3部

### 第1章

- 『地方自治の法としくみ』(原田尚彦 学陽書房 1991)
- 『日本型政策決定の変容』(中野実 東洋経済新報社 1986)
- 『講座行政学第5巻』(西尾勝・村松岐夫編 有斐閣 1995)
- 『日本型政治システム』(加茂利男 有斐閣 1993)
- 「ローカル鉄道に対する公的補助」(佐藤信之 『運輸と経済』1995年8月)
- 『地方財政入門』(一河秀洋他 有斐閣新書 1991)
- 『行政法要論』(原田尚彦 学陽書房 1994)
- 平成7年版『地方財政白書』(自治省編 大蔵省印刷局 1995)
- 「判例時報」968号(判例時報社 1980)
- 平成5年版『財務会計六法』(大蔵財務協会 1993)
- 『整備新幹線構想を問う～その虚像と実像』(一橋大学鉄道研究会 1993)
- 『大阪市財攻の現状』(大阪市財政局 1995)
- 『鉄道新線建設における鉄道整備基金の構築に関する調査報告書』  
(運輸経済研究センター 1987)
- 『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 1988)
- 『朝日新聞縮刷版』1986-6,1987-12(朝日新聞社)
- 『毎日新聞縮刷版』1987-12(毎日新聞社)
- 「交通新聞」1993年11月26日付

### 第2章

- 『芸備線電化等による高速化調査報告書』(芸備線対策協議会 1994)
- 「中国新聞」1991年8月3日、10月29日付
- 「西日本新聞」1993年2月3日、9月27日、12月3日付
- 「朝日新聞」1993年2月4日、12月3日、1月26日付
- 「毎日新聞」1993年12月8日、12月20日付
- 「読売新聞」1993年2月4日、12月17日、1月6日付

## 第4部

### 第1章

- 『鉄道助成ガイドブック』(鉄道整備基金編 1993)

- 『21世紀に向けての中長期鉄道整備に関する基本的考え方』  
 (運輸政策審議会編 1992)
- 「常磐新線について考える」(松田昌士『運輸と経済』1989年10月)
- 『東京圏鉄道プロジェクト 都市鉄道整備の展開』  
 (佐藤信之 電気車研究会 1994)

## 第2章

- 『鉄道政策の検証』(角本良平 白桃菩房 1989)
- 『現代の交通政策を問う』(平井都士夫・柴田悦子編 法律文化社 1993)
- 『運輸政策研究会(トランスポートフォーラム21)報告書』  
 (運輸経済研究センター 1994)
- 『地方自治の法としくみ』(原田尚彦 学陽書房 1995)
- 『地方財政入門』(一河秀洋他 有斐閣新書 1991)
- 『行政法要論』(原田尚彦 学陽書房 1994)
- 平成7年版『地方財政白書』(自治省編 大蔵省印刷局 1995)
- 平成6年版『建設白書』(建設省編 大蔵省印刷局 1994)
- 1994年版『道路統計年報』  
 (建設省道路局企画課編 全国道路利用者会議 1994)
- 『大阪市財政の現状』(大阪市財政局 1995)
- 「朝日新聞」1995年5月21日付
- 『図説日本の財政』平成6年版(尾原榮夫 東洋経済新報社 1994)
- 平成6年版『運輸白書』(運輸省編 大蔵省印刷局 1994)

## 第3章

- 『整備新幹線構想を問う』(一橋大学鉄道研究会 1993)
- 『現代用語の基礎知識』(自由国民社 1995)

## 一橋大学鉄道研究会 活動紹介

橋大学鉄道研究会（以下鉄研）は十数名からなる小さなサークルです。本学は社会科学系の大学でもあるので、鉄研は個別的・趣味的観点だけで鉄道を眺めることはせずに、広く交通産業の環として、一つの社会性のある事業としてとらえようとしています。この前提にたつて主に体系的・社会科学的手法を用いて分析することによって、毎年の研究テーマなりの鉄道のあるべき姿を示すことを目的にしています。

鉄研では毎年研究テーマを決め、研究発表を行っています。そして11月初めに行われる一橋祭でこの研究誌の配布をしたり、会場で研究内容の要旨を展示したりしています。研究テーマは6月に部員の多数決で決定されます。今年は地方分権化時代の鉄道整備と環境と鉄道が最後まで残りました。研究テーマが決まるとどのような内容のものを書くのか議論し、章分けをしてから部員で分担範囲を決定します。各部員は受け持ちの範囲のレジュメを出して内容の確認をします。9月の合宿で第一次原稿が提出され、徹底的に話し合います。そこで煮詰めた案を各自持ち帰り、さらに書き加えて部会で検討を加えます。原稿が完成するのは10月の終わり、それから印刷に移ります。さらに製本を行った上で、一橋祭で配布するわけです。

次に旅行についてですが、9月の初めに夏旅行として今年は九州に行きました。夏旅行は宿泊地だけを決めておいてその間の行程は各自の自由です。その他ミニ・ツアーと称して誰かが企画を立てて、近郊に行きます。今年は希望者を募って11月下旬に房総地方に秋旅行を行う予定です。その他新歓合宿や追い出し合宿なども行われません。

地方分権化時代の鉄道整備  
1995年一橋祭研究発表

1995年11月4日 初版第1刷発行

発行責任者

発行所 一橋大学鉄道研究会

〒186 東京都国立市中2-1

無断複製転載を禁止します。

落丁・乱丁本はお取替えします。