

日本の国鉄地方鉄道対策に関する一考察  
地方鉄道の存廃問題における政策の展開過程を中心に  
One Consideration on Local Railway Policy of Japanese National Railway  
- Focusing on Development of Policy in Continuation and Abolishment of Local Railway -

黄 永 鎮

早稲田大学大学院公共経営研究科博士後期課程

Whang, Young-Jin

The Okumaschool of Public Management, Waseda University

要旨

地方ないし地域の公共交通を担う鉄道事業の廃止は、交通弱者の基本的な移動の権利を奪うのみではなく、その地域での公共交通の全面的な衰退をもたらし、これによって地域社会の存立そのものまで脅かすという性質を有する問題である。国鉄から転換されてきた地方鉄道の問題は国鉄改革の影に隠れて、世間の注目から外れた感があったが、決して終わったわけではなく、むしろ問題は拡大し、複雑な様相を帯びてきたといっても過言ではない。地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質を解明することによってその根源的な転換への展望を見出すことなしには、国鉄から転換されてきた地方鉄道の存廃問題における根本的な解決は望みえないものと考えられる。従って、本稿は地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策がどのような考え方あるいは経過によって展開されてきたのかを考察することによって国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を明らかにしようとしている。一方、分析にあたっては、「廃止表明 存廃協議 存廃決定」という地方鉄道の存廃プロセスを中心に問題の本質へ接近する。さらに国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を立証する要因を明らかにするために、地方鉄道の存廃問題において重要な事柄である 廃止表明基準、存廃決定の判断、存廃責任と財源措置という3点に焦点を合わせて分析し、その分析を通じて本稿の論点を明らかにしている。

**Key Words:** 国鉄地方鉄道対策、存廃問題、存廃決定、存廃責任、財源措置

## 1. はじめに

第2次大戦後、日本国有鉄道が社会・経済的に中枢的な交通手段として日本経済の発展に大きく寄与したと言われており、1987年4月に日本国有鉄道が分割・民営化され、大きな成果をあげたことも否定できないのである。しかし、国鉄から転換されてきた地方鉄道の問題は国鉄改革の影に隠れて、世間の注目から外れた感があったが、決して終わったわけではなく、むしろ問題は拡大し、複雑な様相を帯びてきたといっても過言ではない<sup>1</sup>。

その問題点の中で特に注目すべきことは、地方鉄道の存廃問題における重要な事柄である存廃決定の判断、存廃責任と財源措置を地方自治体に転嫁するという考え方によって展開されてきた国鉄地方鉄道対策の問題があげられる。それは国鉄分割・民営化と共に推進されてきたもう一つの国の鉄道政策であり、不採算な国鉄地方鉄道を切り離す政策でもある。

1980年代の国鉄地方鉄道対策が終結されて以後、国は鉄道事業の自由競争を促進し、撤退と新規参入の自由化を目的とする「鉄道事業法の一部を改正する法律」(1999年5月21日、法律

第49号)を制定し、国鉄から転換された多くの第3セクタ - 鉄道は一層規模の縮小あるいは路線廃止の危機にさらされるというこれまでに経験のない重大な局面を迎えることになった<sup>2</sup>。

その結果、各地域によって公共交通機関の空白状態が生じるという緊迫な事態にもなっている。さらに高齢者や障害者・学生等自動車を自由に使用できない交通弱者にとっては基本的な移動の手段が奪われているのが現状である。このような状況の中で近年、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(2007年5月25日、法律第59号)が成立し、地方鉄道の存廃問題について鉄道事業者と地方自治体の話し合いができるように合意過程を法律的に保障している。しかし、同法は存廃問題に限っては、地方自治体の財源措置が十分に行われな限り、廃止せざるを得ないのが現実であり、地方鉄道の廃止に歯止めをかける有効な政策であるとは考えられない。

従って、1980年代の「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」(1980.12.27、法律第111号)によって転換されてきた第3セクタ - 鉄道は、これから本格化するであろう存廃問題への対応策を見出すことは急務であろう。とりわけ鉄道事業者は不採算性を理由に事業の縮小ないしは撤退を検討及び実施する方向にある。これを受けて関連地方自治体等は存続に向けた動きを活発化しているものの、財政負担等の問題により具体的かつ前向きな解決策を見出せていないのが現状である。このような潮流の中で、国鉄から転換されてきた第3セクタ - 鉄道の行方は、さらに深刻な状況に陥り、大きな岐路に立たされていると言えるし、まさに正念場であるとも言える。確かに、地方鉄道の存廃問題は地域公共交通の在り方の根幹に関わる重大な課題に違いない。

国鉄から転換されたきた第3セクタ - 鉄道の存廃問題はその現状、実態をはじめ、様々な問題点が厳しく指摘されている。それにもかかわらず、第3セクタ - 鉄道の存廃問題は少しも改善される様子さえみられないのが現状である。国鉄から転換されてきた第3セクタ - 鉄道の存廃問題は交通政策研究者の関心を呼ぶことになってこれまでに多くの研究<sup>3</sup>がなされて、その現状、実態をはじめ、様々な問題点が厳しく指摘されている。それにもかかわらず、第3セクタ - 鉄道の存廃問題は少しも改善される様子さえみられないのが現状である。地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質を解明することによってその根源的な転換への展望を見出すことなしには、国鉄から転換されてきた地方鉄道の存廃問題における根本的な解決は望みえないものと考えられる。

従って、本稿では、地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策がどのような考え方あるいは経過によって展開されてきたのかを考察することによって国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を明らかにしようとしている。

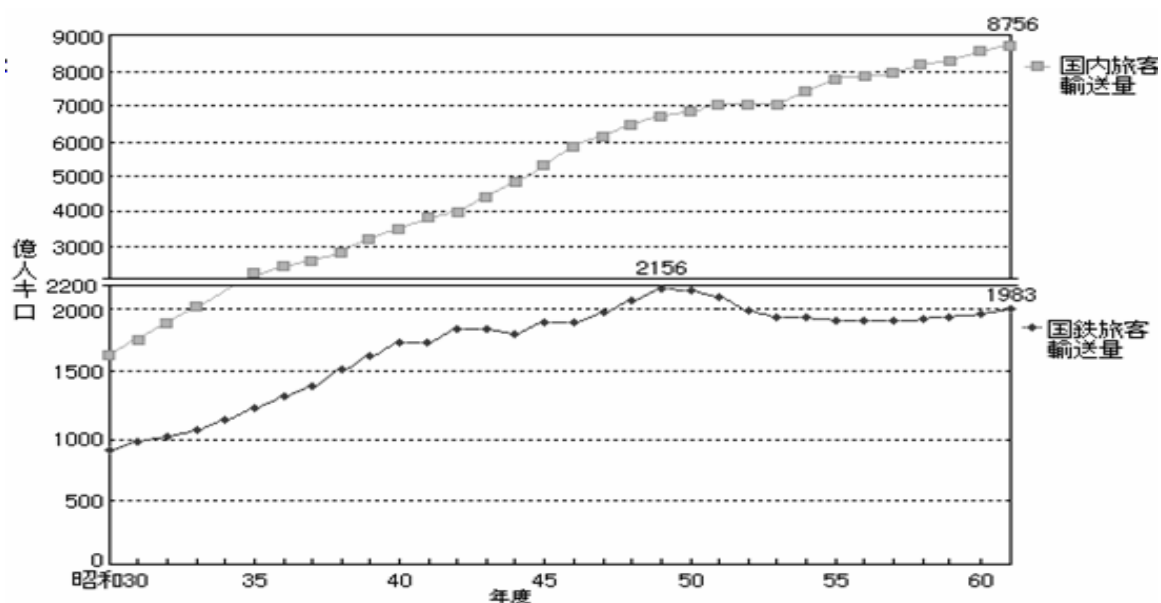
一方、分析にあたっては、「廃止表明 存廃協議 存廃決定」という地方鉄道の存廃プロセスを中心に問題の本質へ接近する。さらに国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を立証する要因を明らかにするために、地方鉄道の存廃問題において重要な事柄である 廃止表明基準、 存廃決定の判断、 存廃責任と財源措置という3点に焦点を合わせて分析し、その分析を通じて本稿の論点を明らかにしていく。

なお、この国鉄地方鉄道対策の本質的な考え方に接近することによって、第3セクタ - 鉄道の存廃問題が数多くの批判にさらされ、また数多くの問題点の指摘がなされているにもかかわらず、その問題点が一向に改善されず、なぜその鉄道の存廃問題が今日まで議論の対象とされてきているのかを解明できるのではないかと考える。そしてその成果は、地方鉄道の存続、再生を通じて地域社会の健全な維持を展望していくという実践的な意義を有するものと考えられる。

## 2 . 国鉄の経営悪化と国鉄地方鉄道の問題

国鉄は1949年6月1日に公共企業体として発足した<sup>4</sup>。その後、国鉄は基幹的交通機関として重要な役割を果たしてきた。しかし、1960年代にモ - タリゼ - ションの進展による輸送構造の変化は国鉄の輸送量を急速に低下させることになった。国鉄は1964年に単年度赤字を計上した。それ以後、国鉄の累積赤字、累積債務は急速に増えるが、その構造的な原因の一つが各交通機関の中で占める国鉄輸送分担率の減少であった。その結果、国鉄の旅客輸送の全旅客輸送に占める割合は減ることになった(図2 - 1参照)。

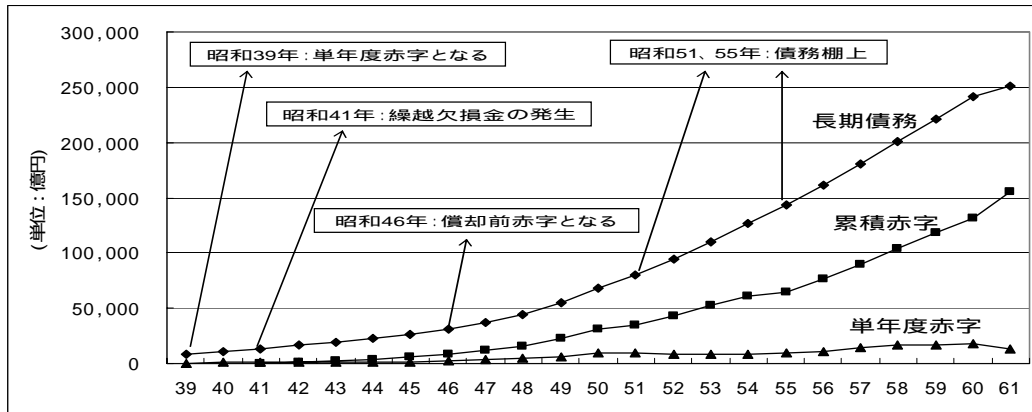
図2 1 国鉄の旅客輸送量の推移



出所：運輸省[1996]『運輸白書』21頁より作成。

国鉄は1964年に単年度赤字を生じて以来、各年度の経営赤字は次第に増加し、国鉄改革前数年間は1兆円を超え、1986年度末の累積赤字は15.5兆円に、長期債務残高は25.1兆円に上る結果となった(図2 - 2参照)。

図2 - 2 国鉄経営悪化の推移



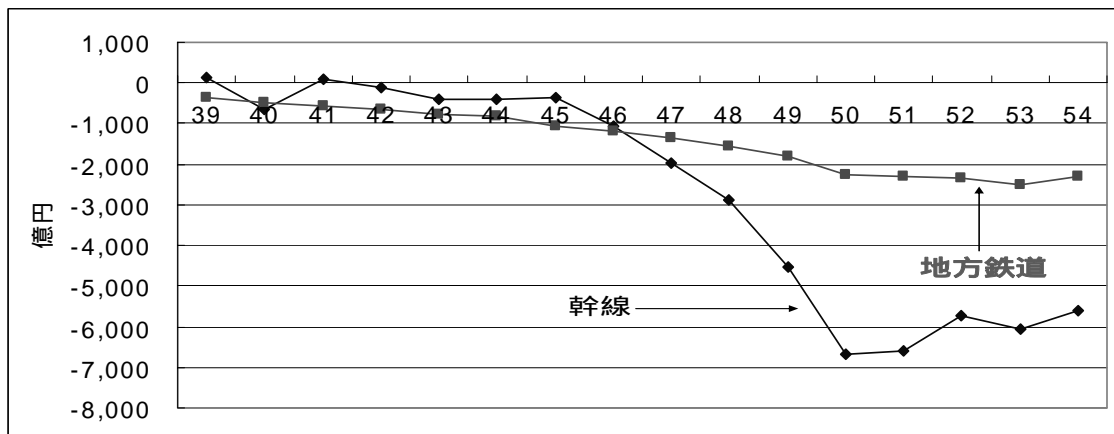
出所：運輸省[1996]『運輸白書』25～26頁及び国鉄地方交通線対策室[1980]『地方交通線対策関係資料』2頁より作成。

このように、1960年代のモ - タリゼ - ション進展による輸送構造の変化は国鉄輸送分担率を低下させると共に、経営を苦しくさせる要因となり、当然、輸送機関市場の中で国鉄はかつての独占的な地位を失ってしまうことになる。

国鉄地方鉄道の損益状況についてはどのような推移をたどっているのでしょうか。

図2 - 3は地方鉄道と幹線鉄道共に、経営悪化になっていくのが分かる。とくに地方鉄道と幹線鉄道は両方1970年度を起点として急に低下していくことになった。この状況は1980年代を経て国鉄民営化されるまで続くことになる。

図2 - 3 幹線鉄道と地方鉄道の赤字推移



出所：運輸省『運輸白書』各年度版より作成。

国鉄は、このような国鉄地方鉄道の経営悪化を乗り越えるために、1969年9月12日に閣議決定された「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」に基づく1969年度再建計画(計画期間：1969年 - 1978年度、実績期間：1969年 - 1972年度)から国鉄地方鉄道対策に本格的に取り組むようになる(表2 - 1参照)。

表2 - 1 国鉄再建計画の経緯とその内容

年次 項目	1次 再建計画	中止	2次 再建計画	3次 再建計画	4次 再建計画	
	計画 S44～53年 実績 S44～47年	計画 S47～56年 実績 廃案	計画 S48～57年 実績 S48～50年	計画 S51～52年 実績 S51年	S54～55年	
対策の 基礎	日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針(S44.9.12)	国鉄財政新再建対策要綱(S47.1.11)	日本国有鉄道の財政再建対策について(S48.2.2)	日本国有鉄道再建対策要綱(S50.12.31)	日本国有鉄道の再建対策について(S52.1.20)	日本国有鉄道の再建について(S54.12.29)
地方鉄道 対策	地方鉄道のバスへの転換(2,600キロ)	地方閑散線を5年以内に撤去(3,400キロ) 地元の同意を要する(自民党総務会決議 S47.2.18)	同左	地方鉄道の取り扱いの検討	地方鉄道の経営改善の推進	特定地方交通線83線区の廃止・転換への
関連委員会の 答申・提言	国鉄諮問委員会(S43.9.4)				国鉄地方交通線問題小委員会(S54.1.24)	

出所：行政管理庁行政監察局[1984]『国鉄の現状と問題点』166～167頁より作成。

### 3 . 国鉄地方鉄道の廃止論の台頭

国鉄は、1950年代後半から地方鉄道対策に取り組んできたが<sup>5</sup>、採算の取れない地方鉄道の廃止という抜本的な方向を打ち出したのは、1966年度において初めて繰越欠損金が発生してからであった。国鉄は国鉄全体の赤字のうち地方鉄道から発生する経営赤字が、国鉄財政悪化の大きな原因であると認識した上で、地方鉄道の問題に対して積極的な改善策が得られるよう、いろいろな審議会の答申を得てそれらの意見に応じた対策を展開してきた。

このような状況の中で、1968年9月4日、国鉄総裁の諮問機関である国鉄諮問委員会は、「『口 - カル線の輸送をいかにするか』についての意見書」で採算の取れない国鉄地方鉄道について、バスへ転換するという形の合理化が適当であるという判断を打ち出したのである。

同意見書は国鉄地方鉄道の対策史上、画期的な意味を有する答申であり、その後の国鉄地方鉄道対策の方向付けに大きな影響を与える内容が含まれていた<sup>6</sup>。国鉄地方鉄道からバスへの転換政策の出発点が公式的にこの「国鉄諮問委員会の提言」から始まったのである。また、同委員会の提言に盛られた多くの意見が国鉄再建法(1980年12月制定)の基本論理にも大きな

影響を与えた。「国鉄諮問委員会の提言」は以下のような内容で、国鉄地方鉄道対策の基本骨子を積極的に提示した<sup>7</sup>。

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

このように同委員会の提言は、「ロ - カル線輸送を行っている鉄道とバスについて、それぞれその建設と運営にかかる費用を計算し、一定量の輸送量の下でどちらが経済的に有利かを比較し、そのうちバスに転換したほうがコスト的に有利な線区について、具体的に転換が可能かどうか各種の条件について調査を行い、最終的に国鉄の線区のうち、83線区、2,600キロの地方鉄道をバスに転換すべきである<sup>8</sup>との提言を行ったのである。また、同委員会は、意見書で地方鉄道を廃止してバスへ転換すべきであると提言しながら、その廃止対象である83線区2,600キロの地方鉄道を具体的に取り上げることになった。正確には同意見書は鉄道として存続すべき線区名を明示しているのに、そこに取り上げられていなかった線が廃止を示唆されたこと<sup>9</sup>になった。

国鉄は、「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」(1969年9月、閣議決定)に盛り込まれた「道路輸送への転換が適切な線区は、地域の実情について十分考慮のうえで極力その転換を促進する<sup>10</sup>との方針に基づき、第1次再建計画(1969年 - 1978年)の一環として、1969年から83線区の段階的廃止に取り組むこととなった。

同委員会の提言に応じて国鉄は1969年から1972年にかけて地方鉄道のバスへの廃止・転換対策を実行することになった。しかし、バスへの転換について地元との協議を進めた結果、地元国会議員をはじめ、自治体および地域住民の強い反対により、83線区のうち、この時期に廃止された線区は11線区120キロ余りにとどまったのである(表3 - 1参照)。

表3 - 1 「国鉄諮問委員会の提言」(1968.9)によって廃止された路線現況

線名	区間	営業キロ	廃止年月日	備考
幸袋	小竹～二瀬	10.1	1969.12.8	民間バス
	幸袋～伊岐須			
根北	斜里～越川	12.8	1970.12.1	民間バス
唐津	山本～岸岳	4.1	1971.8.20	民間バス
世知原	肥前吉井～世知原	6.7	1971.12.26	民間バス
白ノ浦	佐々～白ノ浦	3.8	1971.12.26	国鉄バス
鍛冶屋原	板野～鍛冶屋原	6.9	1972.1.16	国鉄バス、民間バス
三国	金津～三国港	9.7	1972.3.1	国鉄バス、民間バス
篠山	篠山口～福住	17.6	1972.3.1	国鉄バス
宇品	広島～上大河	2.4	1972.4.1	民間バス

川俣	松川～岩代川俣	12.2	1972.5.14	国鉄バス
札沼	新十津川～石狩沼田	34.9	1972.6.19	国鉄バス
合計	11線	121.2		

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

この同委員会の提言は、単に地方鉄道を国鉄全体の中で赤字要素としてとらえたのはもちろん、地方鉄道の採算性の限界について論じたこと、また従来意見等に比して、総合的、具体的であっただけに、全国的に大きな反響をよぶこととなった<sup>11</sup>のである。

以上に見てきたように、「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月)によって、国鉄は戦後、初めて国鉄地方鉄道対策に本格的に取り組むようになったのである。同委員会の提言の性格は国鉄経営悪化の主な原因が採算の取れない地方鉄道にあると認識し、輸送量の少ない地方鉄道のバスへの転換とその維持責任を地方に委ねるのが国鉄経営の改善に繋がるという考え方があったともいえる。その意味で、同委員会の提言は採算の取れない地方鉄道の切り離しを目的にした提言であり、その廃止した地方鉄道の維持責任を地方に委ねようとした対策であったといえる。

#### 4 . 国鉄地方鉄道の廃止論から存続への方向転換

1968年9月に行われた「国鉄諮問委員会の提言」以後、国鉄地方鉄道に対する廃止・転換対策を正反対に転換して存続への方向転換をさせたのは田中角栄の「日本列島改造論」(1972年6月)である。1972年6月、田中首相は、自著「日本列島改造論」の中で、「国鉄の不採算な地方鉄道の撤廃」について以下のように反論したのである<sup>12</sup>。

ふれておかなければならないのは日本国有鉄道の再建と赤字線の撤去問題である。国鉄の累積赤字は1972年3月末で8,100億円に達し、採算悪化の一因である地方の赤字線を撤去せよという議論がますます強まっている。しかし、単位会計でみて国鉄が赤字であったとしても、国鉄は採算と別に大きな使命をもっている。……中略……すべての鉄道が完全にもうかるならば、民間企業にまかせればよい。私企業と同じ物差しで国鉄の赤字を論じ、再建を語るべきではない。都市集中を認めてきた時代においては、赤字の地方線を撤去せよという議論は、一応、説得力があった。しかし工業再配置を通じて全国総合開発を行う時代の地方鉄道については、新しい角度から改めて評価しなおすべきである。……中略……赤字線の撤去によって地域の産業が衰え、人口が都市に流出すれば過密、過疎は一段と激しくなり、その鉄道の赤字額をはるかに超える国家的な損失を招く恐れがある。……中略……しかも農山漁村を走る地方線で生じる赤字は、国鉄の総赤字の約1割にすぎないのである。

このような田中角栄の「日本列島改造論」の構想は、それまでの国鉄地方鉄道対策の基本的な考え方と大きく異なっていたが、その政治的な影響力が大きかったため、国鉄による地方鉄道対策は廃止論から存続への方向転換にならざるを得なかったのである。つまり、田中角栄の「日本列島改造論」の構想と彼の内閣の登場(1972年7月)はそれまでの国鉄地方鉄道の廃止論を180度転換させたものであった。当時の衆議院運輸委員会(1972年9月12日)において、

佐々木秀世運輸大臣、磯崎総裁は要旨次のとおり答弁した<sup>13</sup>。

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

(国鉄総裁)：これから新しい都市をつくる、あるいは工業再配置をするというような全然私どもが予期しなかったような国家的な要請でもって口 - カル線が生きてくるというケースがありうるのだということが今、いわれておるわけでございますが、もし、そうだとすれば、その限度において私どもは口 - カル線を廃止することはいたしません。しかしながらそれは当然、当分の間大きな赤字を伴います。従ってこれはやはり、いわば別途会計のような形でもって、国鉄の経営の範囲外の問題として、補償なり何なりという措置でもって運営をしていくという考え方でなければいけない。

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

この答弁の中には、田中内閣の閣僚としての立場と国鉄の経営責任者としての立場の違いがにじみ出ており、政治と経営の相克を広く深く世間に印象づけることになった<sup>14</sup>。その後、国鉄は、第2次国鉄再建計画(1973年度～1982年度)における不採算な地方鉄道の対策についてそれまでの基本的な原則を変えることとなった。すなわち、すでに鉄道としての特性を失い、しかもバス輸送への転換の諸条件が整っている地方鉄道については、これを推進することとするが、その推進方法については、国会審議をする必要があり、また、新しい国土総合開発計画において地方鉄道の役割が見直されることが予測されたことから、従来の国による地方鉄道の認定とそれに基づく期限つき廃止およびその間の欠損の一部を地元負担という方式を修正し、当該地域の実情、代替交通機関の状況、今後の地域開発計画等について地元と十分協議し、その地元の同意が得られる線区については積極的にバス転換を推進することとなった。結局、こうした田中角栄の「日本列島改造論」の構想は、それまで国鉄が強い意志を持って推進しようとした不採算な地方鉄道のバスへの転換対策(「国鉄諮問委員会の提言」、1968年9月)及び地方閑散線廃止<sup>15</sup>(「国鉄財政新再建対策要綱」、1972年1月)の基本的な原則に対して大きな影響を与えることになった。

その後、「日本国有鉄道再建対策要綱」(1975.12.31)において、「赤字口 - カル線の運営は、地域住民の利便と自立経営上の負担の程度とを勘案しつつ、国の積極的な支援のもとに、国鉄の責任においてその取扱いを検討する」<sup>16</sup>ことになった。この「日本国有鉄道再建対策要綱」により、国鉄の自立経営上の負担を前提としながら、不採算な地方鉄道の財源措置として、翌年(1976年)から地方鉄道の運営費用の一部を対象とする地方交通線特別交付金172億円が国から補助されることとなったのである(表4 - 1参照)。

表4 - 1 地方交通線特別交付金の推移(単位：億円)

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

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

上記の表4 - 1をみると、地方交通線特別交付金は1981年度まで徐々に増えているが、その後、1982年度からは減り始まるのが分かる。その漸減していく最大の原因は1981年7月に行なわれた臨時行政調査会からの「行政改革に関する第1次答申」である。臨時行政調査会は1981年7月10日に「行政改革に関する第1次答申」を提出した。同調査会答申の目的は「増税なき財政再建」であって、「その実施によって、各省庁はもとより国民生活の各分野も、一時的であれ、痛みを受けることは不可避である」<sup>17</sup>と提言しながら、国からの支出削減を強く強調したのである。また、同調査会の答申には「日本国有鉄道については、後述の合理化措置をとり、国庫助成を抑制する」<sup>18</sup>という内容が盛り込まれて、逆に国の助成削減を図る傾向が次第に明らかになったのである。

## 5 . 国鉄地方鉄道対策の具体化

1974年2月、自民党の田中角栄政権は崩壊し、それと共に日本列島改造論の構想もそれ以上進まなくなった。一方、1964年度から始まった国鉄の経営赤字は1970年代に入っても減少する傾向は見られずに、その赤字は増え続けてきたのである。そして、不採算な地方鉄道に対する再廃止論が具体化的に展開されるようになった。その本格的な推進体制は運輸大臣の諮問機関である運輸政策審議会に国鉄地方交通線問題小委員会の設置(1976年発足)と共に進められるようになった。同委員会は、1977年1月に中間報告を提出した後、1979年1月、「国鉄口 - カル線問題について」の最終報告が提出された。それは次のような内容で国鉄地方鉄道対策の基本骨子を提示した<sup>19</sup>。

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

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

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

口 - カル線の区分：バス輸送との経済比較による輸送密度等の基準に基づき、次のように区分する。

- 鉄道輸送の方が経済的な路線
- バス輸送への転換が困難な路線

- バス輸送の方が適切な路線

#### 協議会

- 原則として、関係都道府県の区域ごとに、国及び国鉄の関係出先機関、関係地方公共団体、その他の関係者による協議会を組織する。
- 協議会においては、バス輸送か第3セクタ - 等による鉄道存続かの選択を一定期間内に行う。
- 一定期間内に結論が得られなかったときは、国鉄は、その路線をバス輸送に転換する。

#### 援助措置

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

暫定措置：対策が講ぜられるまでの間、特別運賃の設定、所要の助成措置を講じる。

国鉄新線：上記口 - カル線に準じた措置を講じる。

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

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

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

同委員会の答申は、後述するところになるが、1980年に制定される国鉄再建法の基本的な構想に大きな影響与えることになる。その後、国鉄地方鉄道対策の法制化に向けた動きは国鉄再建法の制定まで急速に進められるようになった。

## 6 . 国鉄再建法の成立と国鉄地方鉄道の廃止・転換推進

### 6.1 . 国鉄再建法(政府案)の決定

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

政府は、国鉄から提出された「国鉄再建の基本構想案」を殆どそのまま受け入れ、1979年12月29日、「日本国有鉄道の再建について」<sup>20</sup>を閣議決定した。これは運輸政策審議会の国鉄地方交通線問題小委員会の最終報告書(1979年1月)を基本ベ - スとしたものであり、1960年代か

らの国鉄地方鉄道対策の最終・決定版としてこれを法制化しようとするものであった。この国鉄地方鉄道対策の主な骨子は、不採算な地方鉄道については、バスへの転換又は第3セクタ - 鉄道等による鉄道輸送への転換措置を講じ、そして法的措置のために第91回国会に関連の法律案を提出するというものであった<sup>21</sup>。不採算な地方鉄道のバスへの転換とそれに伴う法的措置を目玉にした国鉄再建法案は政調審議会の審議を経て、自民党の総務会審議(1980年2月19日)まで至ることになった。自民党の総務会では、石井部会長の「国政を担う政権政党として国の財政を守るという立場からも放置できない課題であるので英断をもって御承認願いたい」<sup>22</sup>との説得をへて、鈴木善幸総務会長が、「1985年度までに民営なみに業務能率を向上させるよう最大限の努力と国鉄の破局的経営状態に鑑み、今回の再建計画が最後の再建機会であり、これを達成しえない場合、残る方策は民営への全面的移管以外にはありえないことを十分認識し、不退転の決意をもってその完遂を期する」<sup>23</sup>という最後通牒ともいべき2点の付帯決議案を提案し、全員一致で賛成されることになった。

## 6.2. 国鉄再建法案の国会審議

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

1980年2月20日、政府は第91回国会に国鉄再建法案を提出し、1980年4月18日衆議院の本会議で、地崎宇三郎運輸大臣は法案の趣旨を説明した。その法案中主たる事項の概略説明の中で、「国鉄地方鉄道対策の事項」について次のように述べている<sup>24</sup>。

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

その後、衆参同時選挙(1980年6月22日)の結果、自民党が圧勝する結果になった。衆参同時選挙の結果、与野党伯仲から自民党安定多数に一転した国会の政治地図のもとで、鈴木首相は、「政局安定、国政推進を図るためには、野党が反対する法案については数による決着もありうる」<sup>25</sup>との強い意志を示した。その衆参同時選挙後の7月17日第92回特別国会に同法案は再提出され、7月25日に継続審議が議決された後、9月29日に開会された第93回臨時国会で実質的な審議が展開されることとなり、11月4日の衆議院本会議において国鉄再建法案(表6-1参照)は可決された。翌11月5日からは参議院に舞台が移され、附帯決議<sup>26</sup>が付されたうえで11

月28日の参議院本会議において可決・成立し、同年12月27日に公布、施行された。

この国鉄再建法案の国会審議過程で最大の争点問題になった法律条項は、同法第8条第2項(特定地方交通線の選定基準を政令に委ねる)と同法第10条第3項(特定地方交通線対策協議会での協議期間は2年間とされ、協議が調わない場合、バスへの強制転換が可能)であった<sup>27</sup>。この関連法律条項に関して国会審議では、「選定基準を政令に白紙委任するのは憲法違反ではないか(同法第8条第2項関連)」、「廃止を前提で行われる見切発車条項は非民主的な国会審議である(同法第10条第3項関連)」<sup>28</sup>等の意見が出された。

国会審議の展開過程では、それまでの各方面での議論をまとめ、活発な議論が交された。国鉄地方鉄道の存廃問題に関する国会質疑と運輸省・国鉄の答弁の骨子は以下のとおりであった<sup>29</sup>。

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

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

表6 - 1 国鉄再建法の概要(1980.12.27公布、法律第111号)

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

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

### 6.3. 国鉄再建法による地方鉄道の廃止・転換推進

1964年に国鉄経営が赤字になって以来、国鉄再建計画は推進されてきたが計画どおりに進まず、いずれも失敗したことから、国鉄再建法は国鉄の営業範囲を大幅に縮小して再建に臨

もうとしており、あとのない再建計画とも言われている。とりわけ、国鉄再建法の“目玉”が地方鉄道対策にあるということは確かであった。国鉄再建法の制定後、特定地方交通線の廃止対象路線を選定する基準を定めた政令「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法施行令」(1981年3月11日、政令第25号)が制定されることになった。以下、「特定地方交通線の廃止対象路線を選定する基準」と廃止・転換推進について述べていく。

「国鉄再建法・同法施行令」は基本原則として輸送密度によって地方鉄道の存廃問題を存続あるいは廃止に区分した。輸送密度は1日1キロ当りの輸送人員ということで、営業キロの長さや鉄道の運行本数が異なっても同じ基準で運行成績を比較できるので広く用いられている。特に政治的な関与のしやすい地方鉄道の存廃問題を輸送密度という指標を使用して存廃の基準としたことは、その政治的関与を防ぐ方策であるともいえよう<sup>30</sup>。

そして輸送密度が4,000人/日・キロ未満でバス転換が可能とされた83線区・3,157キロ(当時の国鉄総延長キロの14%に当る)は、特定地方交通線と名づけられて速やかに廃止するものとされた。表6-2と図6-1はこれらの取扱いを示したものだが、あくまで基本原則であって、廃止対象から除外されたものもある。つまり、輸送密度を基準とした廃止・転換基準には例外条項があり、4,000人未満の輸送密度であっても、以下の条件を満たす地方鉄道は廃止・転換から外されることになった。

- < 廃止・転換から除外される条件 >
- ピーク時の乗客が一方方向1時間1,000人以上
  - 代替輸送道路が未整備
  - 代替輸送道路が積雪のため年間10日以上通行不能
  - 輸送密度1,000人以上でかつ一人平均乗車キロが30キロ以上

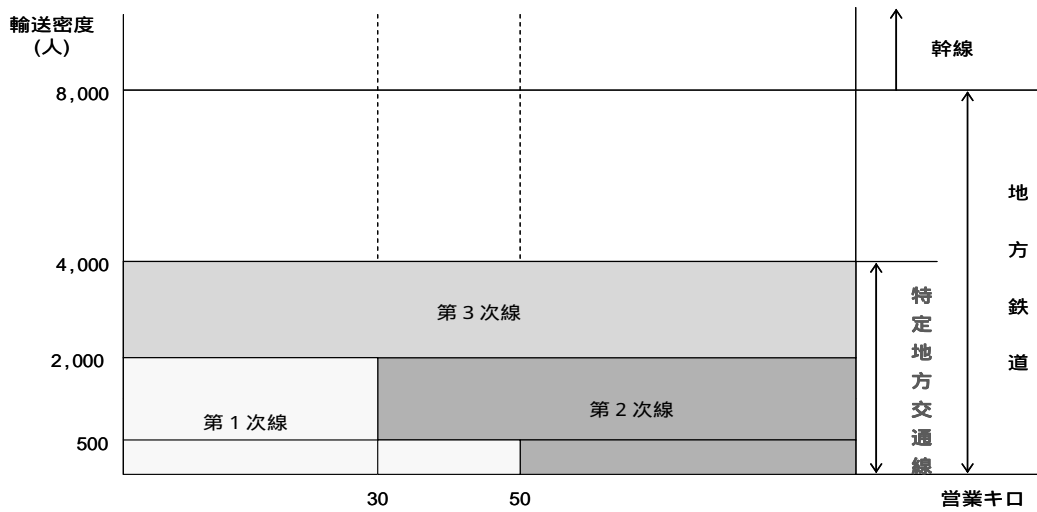
表6-2 「国鉄再建法・同法施行令」における国鉄地方鉄道の取扱い

輸送密度	区分	路線の存廃	
8,000人/日キロ以上	幹線鉄道	採算黒字路線(存続)	
4,000人/日キロkm以上	地方鉄道	採算赤字でもバスより経済的な路線(存続)	
2,000人/日キロ以上		3次選定路線(廃止)	
2,000人/日キロ未満		特定地方交通線	2次選定路線(廃止)
		1次選定基準	- 輸送密度2,000人未満、30キロの行き止まり線 - 輸送密度500人未満 + 50キロ以下

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

線区ごとの輸送密度や平均乗車キロといった客観的な数値を用いることで、その後の作業に判断の余地が入り込む可能性をなくしたことは、地方鉄道対策の過去の失敗を考えると重要なポイントであった<sup>31</sup>。

図6 - 1 輸送密度による線区の区分



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

ここで廃止基準になった輸送密度の根拠についてみると、「鉄道の特性が発揮できない基準がなぜ2,000人であり、4,000人であったのか、その根拠は明らかにされなかったが、1960年代以降に進行した地方私鉄の廃止年度における輸送密度をみると、線区によって相当のばらつきはあるものの、1,000人代での廃止が多いことがわかる。従って、第1次線、第2次線は私鉄とほぼ同じ廃止水準であり、第3次線はそれよりもやや高い水準<sup>32</sup>といえよう。また、「おそらく鉄道の輸送コストを輸送量ごとにバスのそれと比較して算出したのだろう。しかし地方私鉄の中には、輸送密度4,000人以下でも必死に営業を続けている例は少なくない。もちろんその場合、徹底した合理化、多角経営、運賃水準の高さといった、国鉄との経営上の差異を見逃すことはできない」<sup>33</sup>のである。

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

廃止・転換の実施と共に、財政助成の措置も行われた。廃止・転換を順調に推進するために、営業1キロ当たり3,000万円(公団地方新線の場合は1,000万円)を上限とする転換交付金が国から措置された。さらに転換後の鉄道事業の運営から生じる欠損について、営業開始後5年間に限って国は欠損の50%の補助を行うとされた(表6 - 3参照)。ただ、バスに転換された場合には、営業開始後5年間は欠損の100%を補助することとされた。このバスと鉄道の補助の差は、バス転換が基本原則であったことに由来する。

表6 - 3 廃止・転換等に対する財源助成措置

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

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

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

なお、国鉄地方鉄道対策は「国鉄再建法」に基づいて実施され、廃止・転換路線83線の中で、バス転換への転換が45線、第3セクタ - 鉄道等への転換が38線になったのである(表6 - 4参照)。

表6 - 4 特定地方交通線の廃止・転換状況

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

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

## 7. 結び

以上、本稿の研究目的である地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を明らかにするために、国鉄地方鉄道対策がどのような考え方あるいは経過によって展開されてきたのかを中心に考察してきた。

その国鉄地方鉄道対策の展開過程として、1968年の「国鉄諮問委員会の提言」、1979年の「国鉄地方交通線問題小委員会の答申」、及び1980年の「国鉄再建法」制定と地方鉄道の廃止・転換という三つの大きなエポックを捉え、関連一次資料分析と関連記述統計分析を試みてきた。

ここでは、この時期における国鉄地方鉄道の廃止論の台頭、国鉄地方鉄道の廃止論から存続への一時的転換、国鉄地方鉄道対策の具体化、及び国鉄再建法の成立と国鉄地方鉄道の廃止・転換推進という四つの論点を区別し、考察を試みてきた。

さらに地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方を立証する要因を明らかにするために、地方鉄道の存廃問題において重要な事柄である 廃止表明基準、 存廃決定の判断、 存廃責任と財源措置という3点に焦点を合わせて分析し、その分

析を通じて本稿の論点を明らかにしてきた。

その分析結果、鉄道事業者による廃止表明基準では、国からいくらかの条件付きの財源措置を考慮にいれた採算性中心の方針の下で、鉄道事業者によって廃止表明できるようなあり方を一貫させてきたということ、存廃決定の判断では、その存廃の最終的な決定は鉄道事業者と地方自治体によって判断すべきであるということ、そして存廃責任と財源措置では、廃止表明のあった路線を存続させるのであれば、地方自治体は自らの責任でそれを可能にする財源措置をすべきであるということが地方鉄道の存廃問題における国鉄地方鉄道対策の本質的・中核的な考え方であるということを示した(表7-1参照)。

表7-1 国鉄地方鉄道対策の主な流れとその基本的な考え方

区分	国鉄諮問委員会の提言 (国鉄の提言)	国鉄地方交通線問題 小委員会の答申 (運輸省の答申)	国鉄再建法と 同法施行令の制定
年月	1968年9月	1979年1月	1980年12月(法制定) 1981年3月(施行令制定)
展開性格	対策始動	対策に拍車	対策完了
廃止背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 国鉄全体の経営悪化</li> <li>- 輸送密度の大・小</li> <li>- 収支均衡が見込めない地方鉄道はバスへの廃止・転換すべき</li> </ul>		
転換形態	鉄道 バス	鉄道 バス 鉄道 第3セクタ - 鉄道	鉄道 バス 鉄道 第3セクタ - 鉄道
推進結果	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 計画</li> <li>・ 83線、2,600キ口廃止</li> <li>- 結果</li> <li>・ 11線区120キ口廃止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地方鉄道廃止の法的根拠を整える必要性を提言し、</li> <li>- 国鉄再建法の成立に直接的な影響を与える</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 特定地方交通線83線が廃止・転換の対象に選定される</li> <li>・ 第3セクタ - 鉄道等への転換：38線</li> <li>・ バスへの転換：45線</li> </ul>
廃止表明基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>- この提言により、戦後、初めて地方鉄道対策に本格的に取り組むようになり、</li> <li>- 地方鉄道からバスへの転換政策の出発点が公式的にこの「国鉄諮問委員会の提言」から始まる</li> </ul>		
存廃決定の判断	<ul style="list-style-type: none"> <li>- その後の地方鉄道対策の方向付けに大きな影響を与える</li> <li>- 同委員会の提言に盛られた基本的な考え方が「国鉄地方交通線問題小委員会の答申」(1979年)と国鉄再建法(1980年)の基本論理に大きな影響を与える</li> </ul>		
存廃責任と財源措置	<p>国からいくらかの条件付きの財源措置を考慮に入れた採算性中心の方針の下で、鉄道事業者によって廃止表明ができるようなあり方を一貫させる</p> <p>存廃の最終的な決定は鉄道事業者と地方自治体によって判断すべきである</p> <p>廃止表明のあった路線を存続させるのであれば、地方自治体は自らの責任でそれを可能にする財源措置をすべきである</p>		

国鉄から転換されてきた第3セクタ - 鉄道は、これまでその特徴である安全性や信頼性の面で優れた公共交通機関として、サービスを提供するそれぞれの地域において、重要な役割を担ってきた。またその一部については、地方都市における基幹的な交通手段として、あるいは新幹線などの幹線ネットワークの接続路線として、地域生活の基盤を支えてきた。今後、環境、福祉、安全などの視点から、これらの地方鉄道は、公共交通機関としてより一層重要な存在になると考えられる。

しかしながら、少子高齢化の問題、あるいは特に地方部において進んでいる過疎化の問題など、近年の地方鉄道を取り巻く環境は大変厳しくなっており、路線が廃止される例も見られる。そして実際に路線が廃止された地域では、高齢者や通学者などの自家用車を利用できない、いわゆる「交通弱者」と呼ばれる人々の移動が制約されたり、鉄道利用者の自家用車などへの転移に伴う道路混雑の悪化など様々な問題が発生している。

今後、この地方鉄道の社会的な価値がその鉄道を維持する費用より上回る限り、地方鉄道を維持・存続していく十分な意義があるという認識の下で、鉄道を維持させる責任だけを地方に委ねるのではなく、それに見合う財源も同時に伴うべきであるという方向に向かって、その国の鉄道政策の見直しが求められているのではないだろうか。

今後の課題であるべき国と地方の財源措置の問題は、多くの人々が納得できるような費用便益測定の確立、国と地方の財源負担の比率、税金の使い方等様々な問題を乗り越えなければならぬと思う。ただ、国鉄から転換されてきた第3セクタ - 鉄道の存廃問題における国と地方の財源分担の具体的な研究は今後の課題として研究を進めていきたい。

## 注

- <sup>1</sup> 青木栄一[2004]「21世紀の地方交通線問題を考える」『鉄道ジャーナル』第38巻第8号、50頁。
- <sup>2</sup> 国鉄から転換されてきた地方鉄道の廃止された路線は、以下の通りである。  
弘南鉄道(1998.4.1、廃止)、下北交通(2001.4.1、廃止)、のと鉄道(2005.4.1、廃止)、高千穂鉄道(2005.12.20、廃止)、北海道ちほく高原鉄道(2006.4.21、廃止)、神岡鉄道(2006.12.1、廃止)、三木鉄道(2008.4.1、廃止)。
- <sup>3</sup> これらの具体的な研究としては以下の文献が挙げられる。今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第3セクタ - 」『運輸と経済』第53巻第12号、上岡直見[2006]「地域公共交通をめぐる新しい動き」『環境自治体白書2006年版』環境自治体会議環境政策研究所、鈴木文彦「第3セクタ - 鉄道自立への課題」『鉄道ジャーナル』(第33巻第8号、1999年8月)、佐々木弘・正司健一「第三セクタ - 鉄道の経営」『運輸と経済』(第55巻第4号、1995年4月)、佐藤信之「国の地方鉄道施策に対する方向性」『運輸と経済』(第64巻第10号、2004年)、加藤新一「社会的共通資本としての地域的公共交通と地方主権」『東京大学社会科学研究所研究シリーズ』(第15号、2004年3月)、安藤陽「第3セクタ - 鉄道」の成立と展開『社会科学論集』(埼玉大学経済研究室、第70号、1990年2月)、青木栄一「特定地方交通線転換の地域論的意義」『運輸と経済』(第49巻第10号、1989年10月)、特集「公共交通は赤字ではいけないか」『月刊自治研』2005年9月号。浅井康次[2004]『口 - カル線に明日はあるか』交通新聞社、内橋克人[1981]「赤字線廃止は国鉄を救わない」『文芸春秋』9月、大谷健[1978]『国鉄は生き残れるか』産業能率短期大学出版部、香川正俊[2000]『第3セクタ - 鉄道と地域振興』成山堂書店、香川正俊[2002]『第3セクタ - 鉄道』成山堂書店、交通権学会編[1999]『交通権憲章』日本経済評論社、鉄道まちづくり会議編[2004]『どうする？鉄道の未来』緑風出版、土居靖範[2007]『交通政策の未来戦略』文理閣、山田徳彦[2001]『鉄道改革の経済学』成文堂。
- <sup>4</sup> 日本国有鉄道の設立目的に関して、日本国有鉄道法(1948年12月20日、法律256号)第1条にその設立目的について以下のように定められている。  
第1条(目的) 国が国有鉄道事業特別会計をもつて経営している鉄道事業その他一切の事業を経営し、能率的な運営により、これを発展せしめ、もつて公共の福祉を増進することを目的として、ここに日本国有鉄道を設立する。
- <sup>5</sup> この時期において地方鉄道への提言は、国鉄経営調査会答申(1956.1)、国鉄諮問委員会意見書1960.9)、交通基本問題懇談会答申(1964.3)、国鉄基本問題懇談会意見書(1964.11)、国鉄監査報告書(1967)があげられる。これらの各種審議会等の主な意見を整理してみると以下の通りである。  
「新線建設は収支のバランスがとれないばかりでなく、その財源について問題があり、また利子負担も増加して経営収支の赤字を増加させるきらいがある。一部には国鉄の公共性からみて新線建設を続行せしむべしとの意見があるが、少なくとも国鉄財政の苦しい今日では経営が立ち直るまでの当分の間これを中止するのが適当である」(「国鉄経営調査会答申」1956年1月)。「現在採算割れである路線に関しては、特にその程度のひどいものについて、特別運賃の設定、……中略……採算割れの路線建設については、政府はその建設を中止するための措置をとるか、またはその建設費を負担し、かつ建設後における経営費の欠損を補償すること」(「国鉄諮問委員会意見書」1960年9月)。「地方の鉄道新線については、そのほとんどが赤字であり、将来鉄道経営に大きな負担となることが予想されるので、国策の見地から真に必要なものを除き、その建設は絶対にこれを慎むべきであり、……中略……道路建設との慎重な比較検討のうえ決定されるべきである。さらにこの場合、これが将来とも国鉄経営の負担にならないよう十分な配慮が望ましい」(「交通基本問題調査会答申」1964年3月)。「いわゆる閑散線区については、……中略……なお一層の合理化を推進する必要がある」(「国鉄基本問題懇談会意見書」1964年11月)。
- <sup>6</sup> この「国鉄諮問委員会の提言」(1968年9月4日)によって、戦後、初めて地方鉄道対策に本格的に取り組みむようになる。そこでは国鉄経営悪化の主な原因が地方鉄道にあると認識し、地方鉄道のバスへの転換が国鉄経営の改善に繋がるという考え方であった。
- <sup>7</sup> 運輸振興協会[1990]『特定地方交通線対策の記録』5頁。
- <sup>8</sup> 所沢熙夫[1976]「国鉄経営からみた口 - カル線問題」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、31頁。
- <sup>9</sup> 運輸政策研究機構編[2000]『日本国有鉄道民営化に至る15年』成山堂書店、184頁。
- <sup>10</sup> 運輸省[1969]「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」9月12日、閣議決定、5頁。
- <sup>11</sup> 朝日新聞(1968年9月6日)は、次のように述べている。「国鉄総裁の諮問機関である国鉄諮問委員会は、1968年9月4日「赤字線のうち83線区約2,600キロを廃止し、自動車輸送に切替えるべきである」という趣旨の意見書を、石田総裁に提出した。赤字線の廃止は、かねてからの懸案であるが、その実行はきわめてむずかしい問題である。この諮問委の意見書が発表されるや、早くも各地で廃止反対の動きが出ており、今後のはげしい抵抗が予想されるのである。しかし、諮問委員会が打ち出した各線区の廃止が妥当か、どうかはともかく、基本的には、赤字線廃止の方向で国鉄運営の健全化を図るべきが当然であろう。……中略……したがって、廃止に当たっては地元の交通事情、将来性を十分検討する必要がある。もし、国鉄の財政事情がそれを許さないというなら、採算に見合った運賃に改正するとか、地元市町村、あるいは国がそれを負担するようにすべきであろう。国鉄は、公共的サービス機関としての使命を負っているのだから、

一方的に廃止することなく、できるだけ、地元の理解を得たうえで決めるべきである。

<sup>12</sup> 田中角栄[1972]『日本列島改造論』日刊工業新聞社、122～123頁。

<sup>13</sup> 「第69回国会衆議院運輸委員会会議録第3号」1972年9月12日。

<sup>14</sup> 日本国有鉄道地方交通線対策室[1987]『地方交通線対策史』122頁。

<sup>15</sup> 1972年1月、新しい再建10ヶ年計画(1972年度 - 1981年度)の基礎となった「国鉄財政新再建対策要綱」において、地方閑散線・3,400キロを5年以内の撤去するとの方向が打ち出された。この地方閑散線は、不採算な地方交通線の83線区2,600キロをバスに転換(国鉄諮問委員会の提言；1968年9月)しようとしたのと同様、バスとのコストを比較し、バスのほうが有利な線区のうち、バスへの転換が実現可能と思われる線区を選び出したものであった。しかしながら、国鉄運賃値上げ法案の国会提出を控えた1972年2月18日の自民党総務会において、この国鉄財政新再建対策要綱の地方閑散線撤去に関する条項の適用については、「関係地方公共団体の同意を得た場合に限るものとする」との決議がなされたため、国鉄が積極的に推進しようとした地方交通線対策は事実上挫折することになったのである。これらの詳細な内容については、今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、所沢熙夫[1976]「国鉄経営からみた口 - カル線問題」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、前掲『地方交通線対策史』等を参照されたい。

<sup>16</sup> 「日本国有鉄道再建対策要綱」1975年12月31日、閣議了解、2 - 3頁。

<sup>17</sup> 臨時行政調査会事務局[1981]『臨調緊急提言』行政管理研究センター、10頁。

<sup>18</sup> 同上、24頁。

<sup>19</sup> 前掲『地方交通線対策史』133 - 134頁。

<sup>20</sup> この「日本国有鉄道の再建について」(1979年12月29日、閣議了解)の中で地方鉄道対策に関する主な内容の概要は以下の通りである。

経営の重点化：国鉄は、都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び大量・定型貨物輸送の分野を中心に経営の重点化を進める。その他の輸送需要が少なく、鉄道特性が発揮し難い分野については、輸送力、経営範囲の縮小等の減量化施策を講ずる。このうち、地方交通線については、地域住民の理解を得よう努めつつその足の確保に十分配慮しながら、徹底した合理化、特別運賃の設定、バス輸送又は第三セクタ -、民間事業者等による鉄道輸送への転換等所要の措置を講ずることとする。当面、昭和60年度までの間は輸送密度2,000人未満の路線(約4,000キロ)についてバス輸送又は第三セクタ -、民間事業者等による鉄道輸送への転換を行なうこととする。上記の経営の重点化を進めるなかにおいて、総力をあげて収入の増加と経費の節減に努める。

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

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

<sup>21</sup> 前掲『地方交通線対策史』139頁。

<sup>22</sup> 同上、140頁。

<sup>23</sup> 同上、140頁。

<sup>24</sup> 『第91回国会衆議院本会議会議録第19号』1980年4月18日、2頁。

<sup>25</sup> 前掲『地方交通線対策史』145頁。

<sup>26</sup> 法案には 地方交通線対策を進めるにあたっては、地域住民の意向及び知事の意見を尊重すること、特別運賃の設定にあたっては、利用者の急激な負担増加を伴わないよう配慮すること等、7項目にわたる附帯決議が付された。『衆議院会議録第12号』1988年11月28日、11頁。

<sup>27</sup> これについての具体的な関連法律条項の内容は「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法(1980年12月27日、法律111号)」を参照されたい。

<sup>28</sup> 前掲『地方交通線対策史』147頁。

<sup>29</sup> 同上、146頁。さらに詳細なことについては、『第91回国会衆議院運輸委員会会議録第14号』1980年4月25日、1 - 11頁と『第93回国会衆議院運輸委員会会議録第7号』1980年10月28日、1 - 23頁を参照されたい。

<sup>30</sup> 国鉄地方鉄道の廃止基準を施行令に回したことについては、香川正俊[2002]『第3セクタ - 鉄道』成山堂書店が詳しい。

<sup>31</sup> 佐々木弘・正司健一[1995]「第三セクタ - 鉄道の経営」『運輸と経済』第55巻第4号、34頁。

<sup>32</sup> 今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、10頁。

<sup>33</sup> 福田行高[1981]「地方交通線のきょうとあす」『鉄道ジャーナル』第15巻9号、17頁。

## 参考文献

- 青木栄一[1976]「国鉄の口 - カル線」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、23 - 29頁。
- 青木栄一[1981]「北海道の口 - カル線」『鉄道ジャーナル』第15巻第9号、34 - 42頁。
- 青木栄一[1989]「特定地方交通線転換の地域論的意義」『運輸と経済』第49巻第10号、14 - 25頁。
- 青木栄一[2004]「21世紀の地方交通線問題を考える」『鉄道ジャーナル』第38巻第8号、48 - 55頁。
- 青木亮[2007]「第3セクタ - 鉄道の経営維持と補助制度」『公営企業』地方財務協会、第39巻第3号、11 - 19頁。
- 浅井康次[2004]『口 - カル線に明日はあるか』交通新聞社。
- 浅井康次[2005]「口 - カル線の現状と展望」『汎交通』日本交通協会、第105巻第2号、2 - 33頁。
- 浅井康次[2006]『論説地方交通』交通新聞社。
- 浅井廣志[1989]「特定地方交通線対策について」『運輸と経済』第49巻第10号、4 - 13頁。
- 安藤陽[1990]「第3セクタ - 鉄道の成立と展開」『社会科学論集』埼玉大学経済研究室、第70号、53 - 86頁。
- 諫早忠義[1983]『再建へ、出発進行！』大月書店。
- 石川達二郎[1975]『国鉄 機能と財政の構図』交通日本社。
- 石川達二郎[1997]『国鉄問題の原点』交通統計研究所出版部。
- 石川達二郎[2001]『鉄道を考える - 問題の原点を求めて -』交通統計研究所出版部。
- 石川元也編[1991]『反転攻勢』大月書店。
- 石堂正信[2004]「国鉄における資産形成と財政破綻(第2回)」『運輸と経済』第64巻第4号、59 - 71頁。
- 今城光英[1993]「地方線区経営の現段階と第三セクタ - 鉄道」『運輸と経済』第53巻第12号、4 - 8頁。
- 今城光英編[1999]『鉄道改革の国際比較』日本経済評論社。
- 今城光英[2004]「地方鉄道の維持と費用負担」『運輸と経済』第64巻第3号、15 - 22頁。
- 今城光英[2005]「地方鉄道の衰退と再生」『運輸と経済』第65巻第2号、66 - 71頁。
- 内橋克人[1981]「赤字線廃止は国鉄を救わない」『文芸春秋』9月、130 - 148頁。
- 運輸経済研究センター - [1988]『鉄道政策の展開』白桃書房。
- 運輸省[1969]「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」9月12日、閣議決定。
- 運輸振興協会[1990]『特定地方交通線対策の記録』。
- 運輸政策研究機構編[2000]『日本国有鉄道民営化に至る15年』成山堂書店。
- 大谷健[1978]『国鉄は生き残れるか』産業能率短期大学出版部。
- 大谷健[1997]『国鉄民営化は成功したのか』朝日新聞社。
- 小畑勇二郎[1975]「国鉄在来線を見直そう」『ジュリスト増刊総合特集』2号、136 - 139頁。
- 香川正俊[1995]「国鉄分割・民営化路線の今日的再検討と同路線の破綻」『熊本学園商学論集』第1巻第2・3・4号合併号、61 - 110頁。
- 香川正俊[2000]『第3セクタ - 鉄道と地域振興』成山堂書店。
- 香川正俊[2002]『第3セクタ - 鉄道』成山堂書店。
- 角本良平[1992]『国鉄改革をめぐるマスメディアの動向』交通新聞社。
- 角本良平[1996]『国鉄改革 JR10年目からの検証』交通新聞社。
- 角本良平[2001]『鉄道政策の危機』成山堂書店。
- 加藤新一[2004]「社会的共通資本としての地域的公共交通と地方主権」『東京大学社会科学研究所研究シリアル - ズ』東京大学社会科学研究所、第15号、141 - 158頁。
- 加藤仁[1986]『国鉄崩壊』講談社。
- 鎌田慧[1986]『全記録国鉄処分』柘植書房。
- 上岡直見[2007]『新・鉄道は地球を救う』交通新聞社。
- 川島令三[2002]『鉄道再生論』中央書院。
- 岸谷克己[2007]「地方鉄道の維持と再生に向けた取り組み」『RRR』第64巻第10号、10 - 13頁。
- 行政管理庁行政監察局[1984]『国鉄の現状と問題点』。
- 草野厚[1989]『国鉄改革』中央公論社。
- 交通権学会編[1999]『交通権憲章』日本経済評論社。
- 河野惟隆[1981]「財政政策と国鉄地方交通線対策」『拓殖大学論集』第134号、93 - 128頁。
- 国鉄地方交通線対策室[1980]『地方交通線対策関係資料』。
- 国鉄地方交通線問題小委員会[1977]『国鉄口 - カル線問題について 中間報告』。
- 国鉄地方交通線問題小委員会[1979]『国鉄口 - カル線問題について』。
- 国鉄問題を考える学者・法律家・文化人の会編[1985]『国鉄の未来への選択 国鉄再建監理委員会「分割・民営化」論批判』労働旬報社。
- 桜井徹[1996]『ドイツ統一と公企業の民営化 国鉄改革の日独比較』同文館出版。
- 佐々木弘・正司健一[1995]「第三セクタ - 鉄道の経営」『運輸と経済』第55巻第4号、32 - 46頁。
- 斉藤峻彦[2007]「地方中核都市の鉄道輸送に関わる政策課題」『運輸と経済』第67巻第11号、16 - 22頁。
- 佐藤信之[1995]「口 - カル鉄道に対する公的補助」『運輸と経済』第55巻第8号、50 - 59頁。

佐藤信之[1999]「口 - カル鉄道の現状と維持方策」『運輸と経済』第59巻第6号、42 - 52頁。  
佐藤信之[2004]「国の地方鉄道施策に対する方向性」『運輸と経済』第64巻第10号、60 - 68頁。  
鈴木文彦[1999]「第3セクタ - 鉄道自立への課題」『鉄道ジャーナル』第33巻第8号、67 - 77頁。  
鈴木文彦[2008]「地方鉄道の実態と再生の可能性」『鉄道ジャーナル』第42巻第4号、74 - 81頁。  
須田昌弥[2007]「過疎地域における鉄道」『運輸と経済』第67巻第11号、23 - 31頁。  
第三セクタ - 鉄道等協議会[1995]『第三セクタ - 鉄道等協議会10年史』。  
第三セクタ - 鉄道等協議会[2006]『第三セクタ - 鉄道等の概要』。  
高木文雄[1977]『国鉄ざっくばらん：“赤字の王様”のひとりごと』東洋経済新報社。  
高橋清・高野伸栄・佐藤馨一[1995]「特定地方交通線の廃止・転換に伴う代行交通システムの評価」『交通学研究』69 - 78頁。  
高寄昇三[1998]「地方自治体と鉄道経営」『運輸と経済』第58巻第3号、45 - 50頁。  
立山学[1992]『「国鉄民営分割」五年目の決算』健友館。  
田中角栄[1972]『日本列島改造論』日刊工業新聞社。  
谷藤正三[1981]『交通革新：現状打開と将来への提言』森北出版。  
種村直樹[1991]「国鉄改革5年のあゆみ」『鉄道ジャーナル』第25巻第9号。  
力石定一[1975]「国鉄のあり方 - 再建の方向を探る」『ジュリスト増刊総合特集』2号、182 - 187頁。  
鉄道まちづくり会議編[2004]『どうする？鉄道の未来』緑風出版。  
土居靖範[1985]「国鉄赤字口 - カル線廃止の現局面と問題点」『立命館経営学』第23巻第5号、27 - 62頁。  
土居靖範[2007 a]『交通政策の未来戦略』文理閣。  
所沢熙夫[1976]「国鉄経営からみた口 - カル線問題」『鉄道ジャーナル』第10巻第7号、30 - 32頁。  
中村良平[1996]「口 - カル鉄道の活性化を考える」『運輸と経済』第56巻8号、22 - 23頁。  
中西健一[1985]『戦後日本国有鉄道論』東洋経済新報社。  
西田健一[1993]「第三セクタ - 鉄道の現状と課題」『運輸と経済』第53巻第12号、9 - 18頁。  
日本共産党中央委員会経済政策委員会[1981]『国民のための財政百科』。  
日本国有鉄道[1974]『日本国有鉄道百年史』第13巻。  
日本国有鉄道監査委員会『日本国有鉄道監査報告書』各年度版。  
日本国有鉄道再建監理委員会事務局編[1985]『国鉄改革 鉄道の未来を拓くために』運輸振興協会。  
日本国有鉄道諮問委員会[1968]「『口 - カル線の輸送をいかにするか』についての意見書」9月4日。  
日本国有鉄道地方交通線対策室[1987]『地方交通線対策史』。  
日本鉄道建設公団編さん委員会[1974]『日本鉄道建設公団十年史』。  
根本茂太[2007]「第三セクタ - 鉄道の現状」『汎交通』日本交通協会、第107巻第6号、2 - 22頁。  
原田勝正[1984]『日本の国鉄』岩波書店。  
櫛原利明[2007]「地域公共交通の活性化・再生」『立法と調査』263号、87 - 95頁。  
深山剛[2004]「地方鉄道の現状と課題」『運輸と経済』第64巻第3号、23 - 29頁。  
福田行高[1981]「地方交通線のきょうとあす」『鉄道ジャーナル』第15巻9号、16 - 22頁。  
藤岡明房[1996]「第三セクタ - 鉄道という実験」『運輸と経済』第56巻8号、16 - 17頁。  
細田吉蔵[1981]『国有鉄道を語る』陸運経済新聞社。  
本多義明・川本義海[2002]「地方における鉄道の社会的意義」『運輸と経済』第62巻3号、34 - 42頁。  
本誌編集部[1986]「民営分割で国鉄口 - カル線は切り捨てられるか」『正論』サンケイ新聞社、8月。  
三木理史[2002]「鉄道廃止と地域社会 - 縮小史観からの日本鉄道史再考」『運輸と経済』第62巻9号、4 - 12頁。  
証幸雄[1975]「国鉄をめぐる - とくに対応する市民の意識と赤字在来線の対策」『ジュリスト増刊総合特集』2号、131 - 135頁。  
松田研一[1984]「国鉄再建対策と地方交通線(2)」地方自治制度研究会『地方自治』ぎょうせい第439号、15 - 46頁。  
宮嶋勝[1996]「第三セクタ - 鉄道にみられる低密度地域の鉄道の持つ役割と維持・活性化策」『運輸と経済』第56巻7号、18 - 19頁。  
矢野俊幸[2001]「第三セクタ - 鉄道の歩みと今後の取り組み」『運輸と経済』第61巻5号、61 - 69頁。  
山内弘隆・竹内健蔵[2002]『交通経済学』有斐閣。  
山田徳彦[2001]『鉄道改革の経済学』成文堂。  
吉武秀夫[1970]「国鉄財政再建計画とその背景」『運輸と経済』第30巻第5号、49 - 58頁。  
吉留路樹[1985]『許すまじ国鉄の分割・民営』市民出版社。  
読売新聞社編[1972]『日本列島改造論批判』読売新聞社。  
特集「公共交通は赤字ではいけないか」『月刊自治研』2005年、9月号  
読売新聞政治部[1983]『ドキュメント行政改革』読売新聞社。  
臨時行政調査会事務局[1981]『臨調緊急提言』行政管理研究センター - 。