

第2部

地方陸上旅客輸送事業の現状

第2部では、序論で本論文における課題に設定した「政府・地方自治体の公的関与には地方陸上旅客輸送事業者の事業別、経営形態別でどのような特徴があるのか」という点について、第1部第3章(p.63)で論じた地方陸上旅客輸送事業に対する補助以外の公的関与である出資、基金創設、行政指導・行政要請の実際を考察することで、事業別・経営形態別の特徴を明らかにする。

そして、もう1つの課題である「地方陸上旅客輸送事業の現状を分析する」ことについて、地方陸上旅客輸送事業の輸送量などがどのように推移し、今後の計画には何があるのかを取り上げ、各地方陸上旅客輸送事業者の経営がどのようなになっているのかを論じる。この現状分析によって、問題意識の1つである地方陸上旅客輸送事業が非常に厳しい経営状況にあることが裏付けられる。

さらに、この現状分析によって裏付けられた地方陸上旅客輸送事業における赤字の計上について、「モータリゼーション」の言葉に代表される自動車輸送の増加と地方における過疎・人口減少がその要因になっているのではないかということを論じる。また、東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者を例に交通インフラストラクチャーの供給過剰が赤字の要因になっている点についても論考したい。

第4章 地方陸上旅客輸送事業に対する公的関与の実際

前章では、地方陸上旅客輸送事業に対する公的関与の中でも大きなウェイトを占める「補助」の種類と特徴を、事例を挙げながら概観した。さらに、政府・地方自治体の地方陸上旅客輸送事業への補助の算出根拠となる費用便益分析とオプション価値の理論を整理し、その適用事例を確認した。

本章では、規制・補助以外の地方陸上旅客輸送事業に対する公的関与にはどのようなものがあるのか、地方旅客鉄道事業と地方路線バス旅客輸送事業とでは、その公的関与にどのような特徴がみられるのかを検討したい。

第1節 事業別の公的関与の実際—①鉄道旅客輸送事業

政府・地方自治体は、鉄道旅客輸送事業に対して、前章の補助以外にも様々に公的関与する。その大きな関与に「地方鉄道旅客輸送事業者が設立される時の政府・地方自治体の出資」が挙げられ、これは、地方路線バス旅客輸送事業にはみられない地方鉄道旅客輸送事業に特徴的にみられる公的関与である。

1. 出資時における公的関与

政府・地方自治体が、地方鉄道旅客輸送事業者が設立される時に事業者に対して出資することが多い。政府のみが出資した場合は「特殊会社の鉄道旅客輸送事業者」と、地方自治体のみが出資した場合は「地方公営鉄道旅客輸送事業者」となる。さらに、地方自治体が民間企業や個人とともに出資した場合は「第三セクター鉄道旅客輸送事業者」となる。

特殊会社の地方鉄道旅客輸送事業者は、国鉄改革により発足したJR北海道、JR四国、JR九州のいわゆるJR三島鉄道旅客輸送事業者で¹⁴⁵、地方公営鉄道旅客輸送事業者は、

¹⁴⁵ JR三島鉄道旅客輸送事業者は、3事業者の全株式を政府が保有しているため、特殊会社の鉄道旅客輸送事業者である、という面もある。なお、JR三島鉄道旅客輸送事業者の全株式の

札幌市や仙台市、福岡市などの地下鉄事業を営む鉄道旅客輸送事業者である。政府・地方自治体が出資した地方鉄道旅客輸送事業者で、その事業者数が多いのは地方自治体が民間企業や個人とともに出資した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者である。本項では、この第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者への出資を中心に、地方鉄道旅客輸送事業者への出資という公的関与を検討する。

第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の最大の特徴は、設立時などにおける地方自治体の出資である。この地方自治体の出資がなければ、地方鉄道旅客輸送事業者は第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者ではなく、地方自治体の出資が第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者たる最低必要条件となっている¹⁴⁶。

地方鉄道旅客輸送事業は、第1部第2章第1節(p.50)でも整理したように、そのサービスの特性から投資が大きく施設寿命が長い特性を有する。また、特殊な交通施設は他の目的に転用することが難しく、これらへの投資額が埋没費用となりやすい。そのため、比較的長期の需要変化や技術革新など不確定な要素を考慮しなければならず、投資判断の誤りが許されないという意味決定が非常に困難な特性を持つ。これにより、民間企業では鉄道旅客輸送事業を創業することは難しく、一際いえば日本において民間企業が鉄道旅客輸送事業を創業することは事実上皆無に等しい。そのため、地方鉄道旅客輸送事業では地方自治体が事業者の設立時などに出資する。この出資は、政府・地方自治体による地方鉄道旅客輸送事業への補助の論拠ともなっている①外部効果、②公共用サービス、③不確実性が論拠となっている(外部効果、公共用サービスについては第1部第3章第2節1.(p.83)を参照されたい)。

株主は、実際には国土交通大臣ではなく独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構国鉄清算事業本部が保有している。

¹⁴⁶ 「第三セクター」を公的に定義しているのは、総務省自治財政局が2003年12月12日に発出した「第三セクターに関する指針の改定について」に求めることができる。これに拠れば、第三セクターとは、「地方公共団体が出資又は出捐を行っている民法法人及び商法法人」(総務省自治財政局[2003])と定義されている。また、「第三セクター」という語句が公式文書に初めて登場したのは、1973年の『経済社会基本計画 ー活力ある福祉社会のためにー』(経済企画庁編[1973])であるが、第三セクターの概念が登場したのは1969年の『新全国総合開発計画』(経済企画庁編[1969])が初めてである。「第三セクター」なる用語が公的な形で初めて現れたのは、1972年に田中角栄氏が『日本列島改造論』を著したときである(田中角栄[1972], pp.210-213)。なお、日本において第三セクターの民法法人・商法法人の第1号は、新潟と佐渡ヶ島の間で船舶輸送事業に営む「佐渡汽船」である。

このような論拠に基づくならば、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者ではなく、地方自治体の現業である「地方公営企業」でもよいはずである。だが、第3節1. (p.185) でより深く述べるように、地方公営企業では効率的な経営が期待できず、民間の参入によって効率的経営や活力ある経営の源泉ともなる人材の確保や経営の自主性が確保できることから、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者という経営形態が選択された、と考えられる。

さて、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が他の第三セクター企業と異なる特徴の1つに、単独の地方自治体が出資しているのではなく、複数の地方自治体が出資していることがある。これは、地方鉄道旅客輸送事業が複数の地方自治体をまたぐネットワークであり、逆にいえば、1つの地方自治体（市町村）では、地方鉄道旅客輸送事業は形成されにくい証左であるともいえよう。その第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が事業を営んでいる地方自治体が出資するのが基本となっているが、その地方自治体で第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が事業を営んでいないにも関わらず、出資している地方自治体さえも存在している。例えば、北越急行では、北越急行ほくほく線の路線が市町域を通っていない新潟県上越市や南魚沼郡湯沢町などが出資している。これは、上越市については、北越急行から乗り入れてくる列車によって、JR東日本上越新幹線を介して対東京圏への速達性が向上し、住民の利便性が向上するので、出資したものと考えられる¹⁴⁷。また、温泉街とスキー場の観光産業が盛んな湯沢町については、ほくほく線からの列車が乗り入れることで、石川県や富山県からの観光旅行客・スキー客の増加、観光産業の活性化を見込み、出資したものと考えられる¹⁴⁸。

上越市や湯沢町のような事例は決して数多くはないが、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する地方自治体の出資への要因の1つと考えられる。

その一方で、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に出資しなければ、その地方自治体の意向が反映されず、不利益を被ることも考えられる。特に、駅を有する有しないに関わらず、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が直接事業を営んでいる（＝鉄道線路が当該地方自治体内に存在する）地方自治体（市町村）では、出資しないことは考えにくい。出資していない場合は、地方自治体の人口が少ないか、地方自治体の財政規模が小さいこと

¹⁴⁷ 上越市は2005年1月に周辺13町村と合併したため、現在の上越市の市域では北越急行が事業を営んでいる。

¹⁴⁸ なお、両市町ともほくほく線との相互直通運行列車が乗り入れている。

などから出資する余裕がなく、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対して出資できなくても仕方ないと判断した地方自治体と考えられよう。

このように多くの第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は、複数の地方自治体から出資を受けて設立され、鉄道旅客輸送事業を営んでこそ第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者であり、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の基礎的な要素の1つとなっている。しかし、複数の地方自治体から出資されているが、その出資負担比率に対しては、明確な基準は存在しない。

一般的な第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では、地方自治体の人口規模、財政規模を基準として、出資の負担額を算出している。この出資額の算定にあたっては、人口規模、財政規模を考慮した算定式などの明確な基準は存在せず、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の設立時に必要な資金を、地方自治体間の協議の場で負担率を決定し、それに応じて地方自治体が出資しているのが現状である。確かに、人口規模や財政規模、鉄道旅客輸送事業による社会的な便益の大小によって、出資負担比率を協議し決定するのには、一定の合理性があるだろう。しかし、都道府県の出資負担比率が大きい場合と小さい場合では、市町村の出資負担比率も変化するので、何らかの出資負担比率の算定式が必要となってくるだろう。

さらに、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は、その設立背景と設立時期によって4種に分類できるが¹⁴⁹、相対的に都道府県の出資負担比率が変化している。国鉄特定地方交通線転換の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では、市町村の出資負担比率が大きく、都道府県の出資負担比率は小さかったが、それ以外の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では都道府県の出資負担比率が大きくなっている。都道府県・市町村とも、どちらも地方自治体に変わりはなく同一のものであるが、より住民に近い行政サービスを提供しているのは市町村であり、都道府県は市町村では処理できない広域的な行政サービスを担い、市町村に比べれば住民との「距離」は離れている。

¹⁴⁹ 拙稿[2004]では、①1980年代後半の国鉄特定地方交通線から転換した「国鉄特定地方交通線転換の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者」、②1990年代前半の大都市近郊を中心とした新規路線の「大都市近郊新規路線の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者」、③1990年代後半の整備新幹線開業によってJR並行在来線から転換した「第一次整備新幹線並行在来線転換の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者」、④2000年代前半の民営地方鉄道旅客輸送事業者から転換した「民営地方鉄道旅客輸送事業者転換の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者」に分類した。

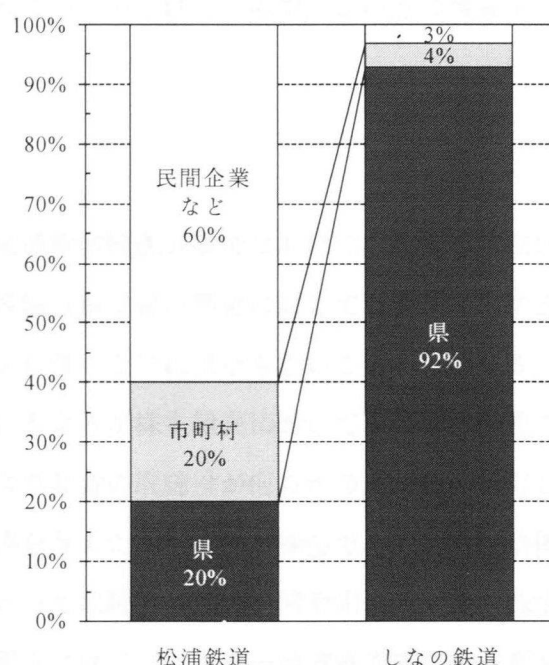
国鉄特定地方交通線転換の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では、「マイレール意識」の高揚と住民への浸透によって、より住民に近い市町村が都道府県に比べて多く出資している。それに対し、それ以外の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では、都道府県が市町村よりも多く出資している。図表 4-1は、1980 年代後半の国鉄特定地方交通線から転換した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者「松浦鉄道」と 1990 年代後半に整備新幹線開業によって J R 並行在来線が転換した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者「しなの鉄道」の出資比率を比較したものを図示した。

松浦鉄道は、長崎県と佐賀県を合計した県の出資比率が 20%，市町村が合計 20%であるのに対し、しなの鉄道は、長野県が 92%，市町村が計 4%である¹⁵⁰。これは、松浦鉄道、しなの鉄道に限られた事例ではなく、国鉄特定地方交通線転換の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者における市町村の出資比率は、それ以外の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の市町村出資比率に比べて大きい。逆に、国鉄特定地方交通線転換以外の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では都道府県の出資比率が大きいことが多い。

このように、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は、設立時における出資によって地方自治体から経済的な公的関与を強く受けている。

第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する地方自治体の出資は、公的関与による補

図表 4-1 松浦鉄道・しなの鉄道への出資状況



〈出所〉松浦鉄道株式会社 [2003]，しなの鉄道株式会社 [2007] より筆者作成。

¹⁵⁰ しなの鉄道は 2005 年 2 月 25 日に産業活力再生特別措置法（1999 年法律第 131 号）第 3 条第 1 項の規定に基づき、国土交通大臣から事業再構築計画が認定されたため、長野県を引受人とする第三者割当増資を実施し、その結果増資後の資本金は 75 億 3,673 万円となり、しなの鉄道の出資比率は 92%となった。この増資前は、長野県が 75.26%，市町村 14.85%，民間企業など 9.68%であった。

助とは異なる面を有する。それは、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が最終損益において黒字を計上し株主配当を実施する場合、地方自治体は株主として、保有する株式数に応じて配当を受け取ることができることである。公的関与による補助はその補助実施時の時限りであるが、出資は配当を得ることで、地方自治体に資金を還元できる。地方自治体の出資は、出資時の住民の税負担で賄われるので、配当を得ることは、住民に税負担を返還していることにもなる。

地方鉄道旅客輸送事業者に対する地方自治体の出資は、民間企業や個人が入ることで市場のチェック機能が組み込まれているので、補助に比べ、より合理的と考えられるが、完全に市場や住民のチェック機能が組み込まれているのではないので、この点に留意する必要がある。

2. 経営責任に対する公的関与

前項の出資によって、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者における出資比率が高ければ、地方自治体は第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の経営に対しても責任を有することとなる。これは同時に、株主として経営を監督しなければならないことも意味する。これによって、保有する株式の種類・保有数にもよるが株主総会において議決権を行使できる。さらに、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の取締役が何らかの違法行為を犯して第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に損害を与えた場合には、株主である地方自治体・民間企業・個人が第三セクター事業者に代わって取締役に損害賠償を求める訴訟（株主代表訴訟）を起こすこともできる。しかし、現実には第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者において株主代表訴訟が提訴された事例はみられない。

また、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者における地方自治体の出資比率が高ければ、事実上大株主として第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の経営の実権を握り、事業者役員・幹部への人的派遣も可能となる。多くの第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者においては、地方自治体の首長・幹部が役員・幹部を兼任していることが多い。例えば、埼玉高速鉄道では、事業者の設立当初から埼玉県知事が埼玉高速鉄道の代表取締役社長を兼任していた¹⁵¹。地方自治体の首長では「政治的圧力」が強いことが懸念されるとして、副知事

¹⁵¹ 2003年に当時の県知事が辞任し、後任に新知事が就任したことで、埼玉高速鉄道の代表取締役社長には前副知事が就任した。埼玉高速鉄道については第3部第6章第5節1. (p.247)も

や助役などが幹部・役員を兼任している場合もある。さらに、地方自治体の職員が第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に出向派遣されている場合もある。また、既に地方自治体を退職した職員OBを、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者で再雇用する事例もあり、それが第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の幹部・役員に再就職した場合は、一般に強く批判されているいわゆる「天下り」と指摘できる。

つまり、地方自治体は、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対して出資することで、人的派遣して、筆頭大株主であれば第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者を事実上支配下にすることが可能である。これによって、地方自治体の政策の意向を第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者により反映しやすくなる。

地方自治体が事実上支配下にした場合は、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の経営に対する責任がより強くなる。1つの地方自治体からの第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する出資比率が50%以上であれば、地方自治法第243条の3の規定から当該地方自治体の議会に対して第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の財務状況を報告しなければならない。これは、経営に対する責任がより強くなったことから生じた議会への説明責任といえる。

しかし、前述したように、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は複数の地方自治体が出資していて、複数の地方自治体の合計出資比率が50%を超えていても、単独の地方自治体の出資比率が50%以上でなければ議会に財務状況を報告する義務はない¹⁵²。例えば、ある第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対して、A県30%、B市18%、C市18%、D村7%でもいずれの地方自治体でも議会に第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の財務状況を報告する義務はないのである。

それでも最近では、地方自治体における情報公開などから、出資比率50%に達していない第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の財務状況を自発的に公表している事例もある¹⁵³。

一方、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が最終損益において黒字決算を計上し、配

参照されたい。

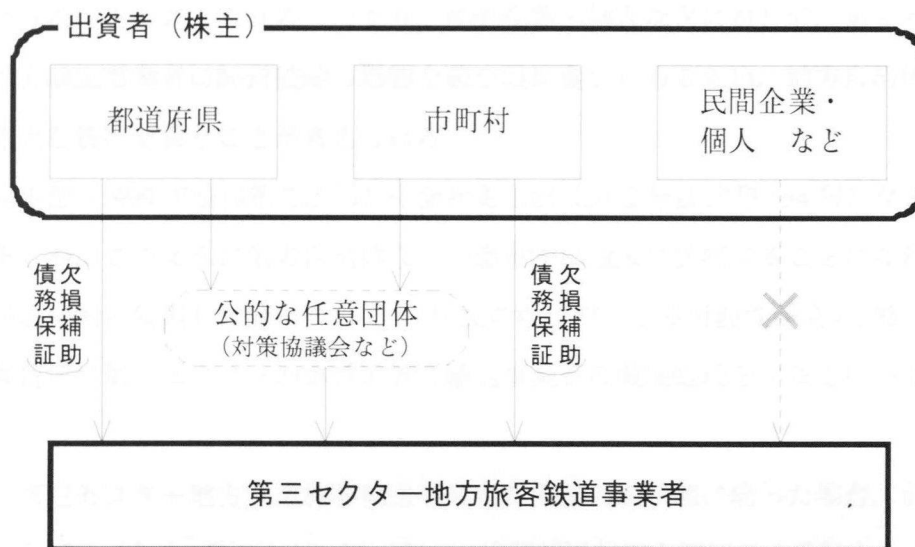
¹⁵² 地方議会の議員が、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に何らかの財務上・経営上の問題点について質問すれば、その質問に応じて財務状況が明らかになることはある。

¹⁵³ 第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の財務状況は、インターネットのウェブサイトで公表している事業者と公表していない事業者と、事業者単位でまちまちの対応をみせている。この点については、地域住民に対する経営責任として、民間企業に準じた詳細で統一的な財務状況の公表と地域住民に公表された財務報告への容易なアクセス提供が求められるだろう。

当を実施した場合、出資している地方自治体は配当を受け取ることができるが、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が事業損益あるいは最終損益において赤字決算を計上した場合、地方自治体が損失額を補填したり、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の債務を保証することがある。

その営業赤字を補助するのに、都道府県が主体となって補助する場合と市町村が主体となって補助する場合があり、さらに、地方自治体から直接補助を受ける場合と沿線の地方自治体で形成される対策協議会などの公的な任意団体を経由して補助される場合がある。その一方で、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者のもう一方の出資者である民間企業・個人からの補填（欠損補助）はみられない。この第三セクター地方旅客鉄道事業者に対する地方公共団体・民間企業などからの欠損補助・債務保証の資金の流れを図表4-2に示す。

図表4-2 第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する欠損補助などの流れ



〈註〉 矢印は欠損補助の資金の流れなどを示す。民間企業・個人などからの資金の流れは0ではないが、都道府県・市町村からの資金の流れに比べると、無視できるほど小さい。また、都道府県・市町村からの欠損補助による資金の流れは、この他にも増資による資金提供なども考えられるが、あまり一般的ではないので、省略した。

〈出所〉 筆者作成。

このような場合、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の事業損益が好転しない限り、地方自治体などからの事業損失・経常損失に対する補填の補助がなければ、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は膨大な債務超過状態に陥り、最終的には第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の事実上の倒産、つまり地方鉄道旅客輸送事業が廃止されることもあり得

る。そして、地方自治体が第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の債務を保証していた場合は、地方自治体はその債務を債権者に保証しなければならない。

万一、このように地方鉄道旅客輸送事業の廃止を伴う経営破綻した場合には、出資し株主となっている地方公共団体と民間企業・個人は、どのような責任があるのか。ここで、それを検討する。実際には、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者で債務超過状態により地方鉄道旅客輸送事業を廃止した事例はないので、あくまでも想定であることをあらかじめ断っておく。

債務超過によって経営他藩したので、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に出資した資金は出資者に戻ってくる保証はない。さらに、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対して地方自治体や民間企業などが保有していた債権も放棄せざるを得ないこともある。

この時点で、地方自治体が、出資していた民間企業に対して第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の債務を保証したり、民間企業に対する影響を軽減するために出資金の返還に応じるようなことも考えられる。つまり、民間企業・個人などに対して、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の経営破綻の影響を最小限に食い止めるため、地方自治体などが恣意的に過大な負担を負うことが考えられる。

民事再生法（1999年法律第225号）や会社更生法（2002年法律第154号）などによる手続きもあるが、このように地方自治体などが恣意的に過大に負担することになれば、地方自治体が追加的に負担した分についても、住民の税負担となる可能性が高い。換言すれば、住民の税負担で第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の破綻処理をするといっても過言ではない。

また、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が債務超過状態に陥った場合、前述のような破綻処理だけでなく、追加的な出資によって債務超過状態を解消する手段も考えられる。民間企業や個人であれば、事業再生の見込み、つまり鉄道旅客輸送事業損益の好転がない限り、債務超過状態に近い第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に追加的な出資を施すようなことはほとんど考えられない。これは、債務超過状態に近いということは既に出資した資金についても回収できる見込みが低く、追加的な出資というのは高いリスクを負うと考えるからである。この時、地方自治体は、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業に外部効果がある点、公共用サービスである点から、追加的な出資に応じやすい。このことから、債務超過状態に近い第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対して追加的に出資するのは、事実上地方自治体に限られるともいえる。第三セクター地方鉄道旅客輸送事業が持つ外部

効果、公共用サービスという面よりも、財政的に追加的な出資に応じることが困難なことから地方自治体でも追加的な出資に応じないケースもある。

このように想定したような事態にならなくても、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する経営責任は、第一には第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の役員・幹部が、第二には地方自治体と民間企業などの出資者が有することに変わりはない。通常の鉄道旅客輸送事業を遂行している時でも、経営責任を有しているのである。

特に、地方自治体が筆頭大株主の場合は、筆頭大株主の地方自治体に経営監督の責任も生じてくる。

また、地方自治体から第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対して地方自治体の職員OBを人的派遣した場合、地方自治体の職員OBは必ずしも鉄道旅客輸送事業のプロではないことも留意しなければならない。地方自治体の旅客輸送事業を担当する部局の職員OBであっても、鉄道旅客輸送事業の経営については、必ずしもプロとは限らない。

このように、地方自治体が第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に出資した場合、株主として経営を監督することになるが、それと同時に地方自治体の施策の意向を第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者により反映しやすくなる。さらに出資比率が大きくなった場合には、人的派遣などを通じてより経営に深く関与することとなる。それは同時に、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の経営責任に対して深く関与することを意味している。

3. 議会の責任

地方自治体の首長をはじめとする「執行機関」側の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する公的関与を第1項、前項で述べてきた。ここで、地方自治体の議会が持つ第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の責任について考察したい。

地方自治体の議会（以下、地方議会）は、地方自治法第96条第6号で「財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること」を議決しなければならないと定められている。これと同時に、同法第100条第1項で「当該普通地方公共団体の事務¹⁵⁴に関する調査を行い、選挙人その

¹⁵⁴ 「自治事務にあつては地方労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く」という適用除外がある。

他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる」権限が与えられている。

よって、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する地方議会の監理¹⁵⁵も重要である。

しかしながら、現状の地方自治法をはじめとする法体系では、議会の監理が弱い。地方自治法第199条第7項では、地方自治体の出資金が第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の資本金の25%以上を占めていれば、地方自治体の監査委員による監査や地方自治体の首長による財務調査など、地方議会への経営状況報告が義務づけられている。また、同法第243条の3第2項では、地方自治体の出資金が第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の資本金の50%以上を占めていれば、事業年度ごとに経営状況を説明する書類を地方議会に提出することが義務づけられている。だが、地方議会に財務状況や事業内容について審議することや議決することに対しての権限は有していない。あくまでも地方議会は第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の経営状況の報告を受けるのみである。確かに、地方自治法第100条で議会による執行機関への調査権限が認められている¹⁵⁶が、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は地方自治体の現業とは異なり地方自治体の外部に存在し、その議会の調査権限は第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者には及ばないのである。

だからといって、地方議会が第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対して積極的な関与をみせなければ、執行機関のチェック機能として存在し、住民の意志を代表している地方議会の機能を自ら放棄してしまうとも考えられよう。だが、その積極的な関与が、不当で恣意的な「政治的圧力」になってはならないことはいうまでもない。不当で恣意的な「政治的圧力」を防ぐ仕組みも必要であろう。

地方議会には、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の経営への積極的な助言などの監理を展開する必要があるだろう。また、地方自治体の情報公開制度の対象範囲を拡大して、住民を代表する地方議会だけでなく、住民に対しても直接、第三セクター地方鉄道旅客輸

¹⁵⁵ 『広辞苑（第5版）』によれば、「監理」とは「監督・管理すること。とりしまり」で、「管理」とは「①管轄し処理すること。良い状態を保つように処置すること。とりしきること。②財産の保存・利用・改良を計ること。③事務を経営し、物的設備の維持・管轄をなすこと」であり、「管理」の意味に監督する意味が加わる「監理」を、本論文では用いた。

¹⁵⁶ 地方自治法第100条によって、地方議会の強い調査権限を認めて、地方議会内に設置される特別委員会は、「百条委員会」と一般的に呼ばれ、執行機関の首長（都道府県知事、市町村長）や執行機関の幹部がその地位を利用して、不当な利益を得たり、不当な働きかけを施したりしたと疑惑や問題をもたれた場合に、その疑惑などを調査するための委員会である。

送事業者の事業報告・財務状況を公開する必要があるだろう。これが住民から徴収した税金の使途に対する執行機関としての地方自治体、地方議会の説明責任といえよう。

第2節 事業別の公的関与の実際—②路線バス旅客輸送事業

前節では、地方鉄道旅客輸送事業者に対する公的関与のメカニズムを検討した。本節では、もう一方の地方陸上旅客輸送事業者である地方路線バス旅客輸送事業者に対する公的関与のメカニズムを検討したい。なかでも、地方路線バス旅客輸送事業者に対する公的関与の特徴の1つである「民間受委託」、「地域公共交通会議」を中心に検討を進めていきたい。

地方路線バス旅客輸送事業者は、公営か民営の地方路線バス旅客輸送事業者がほとんどであり、地方鉄道旅客輸送事業者のような第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者はみられない。公営地方路線バス旅客輸送事業者は、公営地方鉄道旅客輸送事業者と同様に公的関与が多く、多くの面でみられる。一方、民間地方路線バス旅客輸送事業者は第1節（p.159）で考察した公的関与とは異なった公的関与を受け、「住民の足」の確保を目的として他の面でも公的関与を受けている。その代表例が地方自治体による「民間委託」である。この地方自治体による民間委託を検討する前に、路線バス旅客輸送事業は、道路運送法に基づき、3種類に分類される。この分類の考察から路線バス旅客輸送事業における地方陸上旅客輸送事業者に対する公的関与のメカニズムの考察を進めることとする。

1. 4条バス・21条バス・78条バスの存在

一般的な路線バス旅客輸送事業は、事業主体が公営、民営の如何に関わらず、道路運送法第4条に基づいて事業を展開する。これが「一般乗合旅客自動車運送事業」、通常、「一般路線バス事業」と呼ばれるものである。これを法律の条文になぞらえて「4条バス」と呼ぶことが多い。そして、同法第21条で「一般貸切旅客自動車運送事業者及び一般乗用旅客自動車運送事業者は、次に掲げる場合に限り、乗合旅客の運送をすることができる」として、貸切バス事業者やタクシー事業者に路線バス旅客輸送事業をすることを認めている。ここで、「次に掲げる場合」とはどのような場合なのかが問題となってくる。そこで、条文

の後段をみると、「災害の場合その他緊急を要するとき」、「一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において、一時的な需要のために国土交通大臣の許可を受けて地域及び期間を限定して行うとき」と規定されている。この条文は第164回国会で成立した改正道路運送法により、2006年10月から施行されるものである¹⁵⁷。これを「乗合許可」（旧法では「貸切乗合許可」）または「21条バス」と呼ぶことができよう。ただし、これは、本来の路線バス旅客輸送事業では事業が困難である場合のみに許可されるものであり、第4条に基づく路線バス旅客輸送事業で事業ができると判断されれば、第21条に基づく貸切乗合許可では旅客輸送事業を営むことはできない。

実際には、地方路線バス旅客輸送事業者が4条バスによる路線バス旅客輸送事業を廃止する際、その地方路線バス旅客輸送事業者の貸切バス部門や子会社である貸切バス旅客輸送事業者が、その路線バス旅客輸送事業を承継するときに21条バス（廃止代替バス）として承継されることが多くあった。本来ならば4条バスとして許可されるべき新規参入事業者の新しい路線バス旅客輸送事業についても、21条バスとして許可された事例も大都市郊外の路線バス旅客輸送事業でみられた¹⁵⁸。しかし、このような貸切乗合許可の路線バス旅客輸送事業は、今後4条バスとして許可される見通しである。

よって、21条バスは、地方において4条バスでは旅客輸送事業が維持できないため、4条バスの子会社や貸切バス部門が廃止代替バスとして旅客輸送事業を展開するための路線バス旅客輸送事業と看做することができる。

一方、道路運送法第78条では「自家用自動車は、次に掲げる場合を除き、有償で運送の用に供してはならない」と自家用自動車を有償運送に用いることを禁止している。これも前述した第21条と同様に適用除外規定があり、「災害のため緊急を要するとき」、「市町村（特別区を含む）、特定非営利活動促進法第2条第2項に規定する特定非営利活動法人その他国土交通省令で定める者が、次条の規定により一の市町村の区域内の住民の運送その他

¹⁵⁷ 改正前は、貸切バス旅客輸送事業者に路線バス事業を禁じ、災害の場合や国土交通大臣の許可を受けた場合に限って路線バス旅客輸送事業者以外が路線バス事業を営むことを認めていた。本来ならば第4条に基づく路線バス旅客輸送事業者以外が路線バス事業を禁じられているにも関わらず、第21条の適用除外規定によって、貸切バス旅客輸送事業を営む事業者（道路運送法第3条第1号ロにいう「一般貸切旅客自動車運送事業者」）でも国土交通大臣の許可があれば、路線バス旅客輸送事業を営むことができたのである。

¹⁵⁸ 高橋愛典〔2006〕によれば、千葉市美浜区の団地交通、埼玉県三芳町のライフバス、愛知県小牧市の桃花台バス（あおい交通）などがその例である。

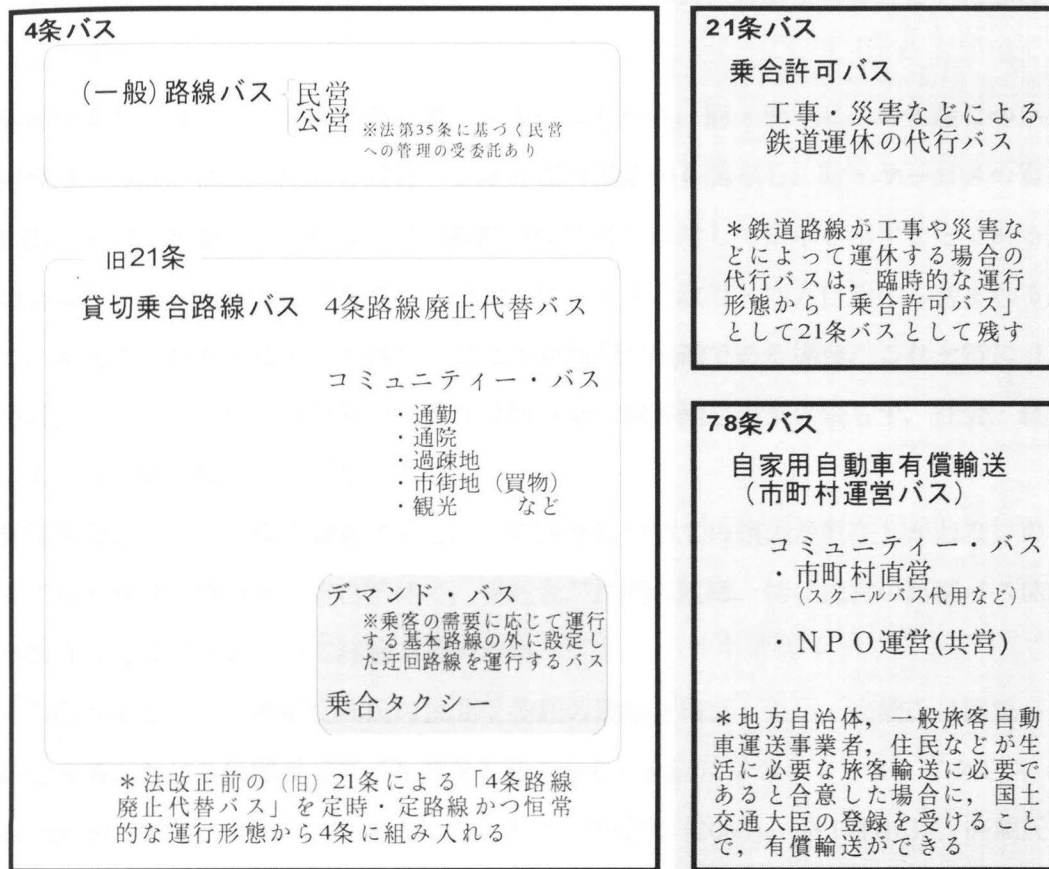
の国土交通省令で定める旅客の運送（自家用有償旅客運送）を行うとき」、「公共の福祉を確保するためやむを得ない場合において、国土交通大臣の許可を受けて地域又は期間を限定して運送の用に供するとき」として、同法第79条によって国土交通大臣の登録を受ければ、自家用自動車の有償運行を認めている¹⁵⁹。これを「自家用有償旅客輸送」（旧法では「自家用自動車有償許可」）または「78条バス」（旧法では「80条バス」）と呼ぶことができる。

条文の規定からもわかるように、78条バスは4条バスや21条バスに比べ一般的な旅客輸送事業の運行形態ではない。78条バスは、市町村が所有する自家用自動車（スクール・バスなどの白ナンバーの小型マイクロバスやワゴンタイプの自家用自動車）で有償運行する目的のものが多く、従前から市町村が所有していたスクール・バスを活用した事例がみられた。さらに、第164回国会で成立した改正道路運送法（2006年10月施行）によって、先進事例としてみられた特定非営利活動法人（NPO）による自家用自動車有償許可を法改正によって追認した。

これらの路線バス旅客輸送事業を図示すると図表4-3になる。多種多様な旅客輸送需要に応えやすい路線バス旅客輸送事業がゆえに、法的制度でも3種の路線バス旅客輸送事業制度で旅客輸送事業に対応しているといっていだろう。

¹⁵⁹ 改正前は、第80条によって、「災害のため緊急を要するとき、又は公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であつて、国土交通大臣の許可を受けたとき」に限って自家用自動車の有償運送が認められていた。この条文に基づいて、市町村が運営するコミュニティー・バスが各地で導入されたため、登録制の自家用有償旅客輸送制度が導入された。

図表 4-3 道路運送法による路線バス事業制度



〈註〉 灰色地の部分については、本論文の研究対象から除外した部分を示す。ただし、路線バス車両の外見や運行の様子から、4条バスと旧21条バス(4条路線廃止代替バス)を区別することは難しい。

〈出所〉 社団法人日本バス協会編 [2006], p.53 などより筆者作成。

2. 民間受委託による関与

路線バス旅客輸送事業において、その特徴として挙げられるのが、民間受委託 (contracting-out to the private sector) である。民間受委託は鉄道旅客輸送事業ではみられない。特に、道路運送法第78条に基づいて運行される「市町村運営バス(78条バス)」では、市町村が自ら運営しない場合は、そのほとんどが民営の路線バス旅客輸送事業者へ委託される。この他にも、「4条バス」である一般的な路線バス旅客輸送事業でも、公営路線バス旅客輸送事業者がある業務を民間委託することが散見される。これらは、道路運送法第35条に基づき認められているもので、市町村や公営路線バス旅客輸送事業者からの民間委託

に限ったものではない¹⁶⁰。民間受委託より広い概念である外部受委託（contracting-out）、つまり民間路線バス旅客輸送事業者が他者である路線バス旅客輸送事業者などに委託するケースもある。

外部受委託とは、ある組織（委託者）が契約に基づき、財・サービスの生産について、生産段階、あるいはそれ以前の設計・生産計画の段階から関与し、財・サービスの質や内容に関する指示を委託者ではない他の組織（受託者）に対して指示を出すことである。この場合における「組織」とは必ずしも企業とは限らず、政府・地方自治体も含まれる。そして、委託者が政府・地方自治体で、受託者が民間の組織である場合、これを特に「民間受委託」という。このような外部受委託は地方陸上旅客輸送事業に限らず、社会・経済活動のあらゆる面で頻出する現象である。

外部受委託について深く議論すると、公的関与についての議論が散在しかねないので、ここでは委託者が政府・地方自治体で、受託者が民間の組織、特に民営の路線バス旅客輸送事業者である場合について議論を進めたい。

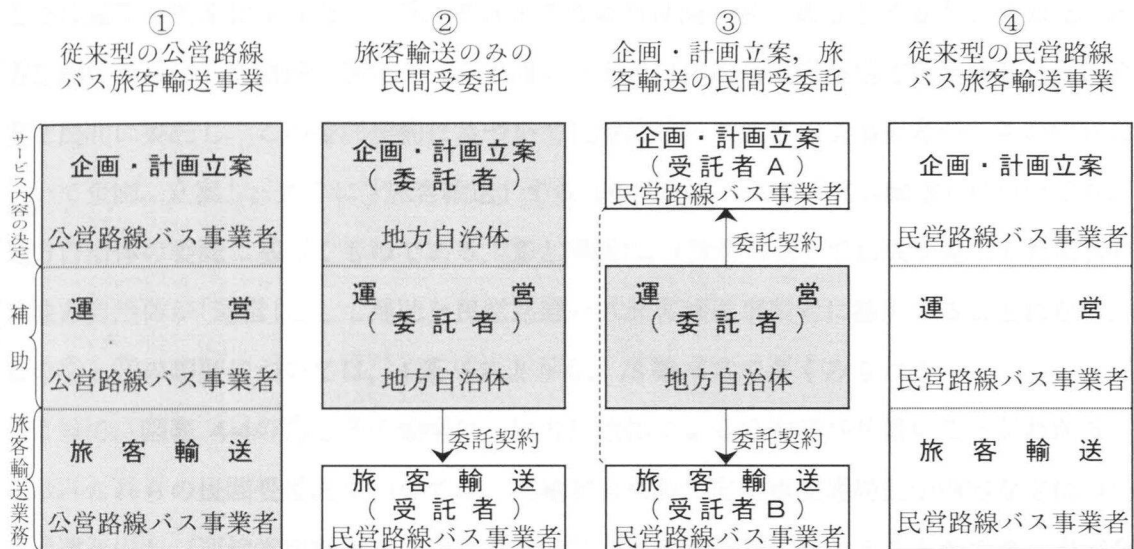
その前段階として、高橋愛典氏の民間受委託の議論を確認したい。高橋氏は路線バス旅客輸送事業における民間受委託（外部受委託を含む）を経営学のコア・コンピタンス（core competence）の概念からアプローチしている（高橋愛典 [2006], pp.141-161）。高橋氏はコア・コンピタンス、つまり「他社に真似のできない自社ならではの価値を提供しようとする、企業の中核的な力」というHamel, Gary, Prahalad, C. K. [1994] の定義を用い、コア・コンピタンスに該当する財・サービスを内製（内部調達）することは当然であると指摘している。そのうえで、路線バス旅客輸送事業における地方自治体と路線バス旅客輸送事業者のそれぞれの最大のコア・コンピタンスを探っている。まず、路線バス旅客輸送事業を計画（サービス内容の決定）・運営（補助）・運行（運行業務）の3段階に分離し、それぞれどちらにコア・コンピタンスがあるかによって民間受委託が実施されるか、3 類型に分類している（図表 4-4 の従来型の公営路線バス旅客輸送事業を除く②～④の3 類型）。このなかで、高橋氏は地方自治体にとって最大のコア・コンピタンスは「運営」にあると指摘し、「企画・計画立案」についてもコア・コンピタンスになりうるとしている。その一方で、「旅客輸送」についてはコア・コンピタンスにならないとしている。高橋氏はさらに、Coase, R. H. [1937] に始まる「取引費用（transaction cost）」をWilliamson, Oliver E. [1975],

¹⁶⁰ 鉄道旅客輸送事業においても、鉄道事業法第 25 条において認められている。

同 [1985] の議論を通じて詳論しているが、本論では、民間受委託を公的関与の面から検討したい。

まず、図表 4-4に示した「従来型の民営路線バス旅客輸送事業」については、路線バス旅客輸送事業についてのサービス内容の決定から実際の旅客輸送業務まで一貫して民営路線バス旅客輸送事業者が担っている。ここには、地方自治体からの民間受委託はなく、道路運送法に定められた事項以外公的関与を受けない。

図表 4-4 民間受委託における路線バス旅客輸送事業の類型



〈註〉 計画・運行の民間受委託において、受託者 A、B は同一事業者となることもあり得る。
 〈出所〉 高橋愛典 [2006], p.143 を基に筆者作成。

一方、従来型の公営路線バス旅客輸送事業では、「企画・計画立案」から「旅客輸送」まで全て公営路線バス旅客輸送事業者が遂行しているところが多い。だが、「旅客輸送」に関する一部の業務を民間に委託している公営路線バス旅客輸送事業者もある。つまり、図表 4-4の②の類型に近い形で路線バス旅客輸送事業を展開している公営路線バス旅客輸送事業者も存在していることになる。

その図表 4-4の②「旅客輸送」のみを民間受委託する類型は、4 条バスや 78 条バスで多くみられる。これは、どのような路線バス旅客輸送事業を展開するか、具体的な路線の選定やダイヤ設定などの具体的な内容を地方自治体が企画、立案し、入札などによって受託者を決定し、受委託契約を締結したうえで、「旅客輸送」は民営路線バス旅客輸送事業者が展開する類型である。「旅客輸送」で損失が発生した場合には地方自治体が「運営」として

補助を民営路線バス旅客輸送事業者に拠出することになる。この「運営」の補助には金銭的な補助以外も含まれる。例えば、79条バスにおいてこの類型を適用する場合、地方自治体が所有する車輛を用いるため、受託した民営路線バス旅客輸送事業者にバス車輛を貸与することになる。これも一種の「運営」の補助である。このように、この類型は④の従来型の民営路線バス旅客輸送事業よりも公的関与が強い。民営路線バス旅客輸送事業者側からみれば、「企画・計画立案」段階は自らの意思を働かせることができず、地方自治体との受委託に関する契約に基づいて、「旅客輸送」するのみである。

さらに、図表4-4の③は、「企画・計画立案」についても、民間に委託する形である。ここでは議論を簡略化するため、受託者Aと受託者Bは同一者であるとする¹⁶¹。これは、地方自治体が具体的な路線の選定やダイヤ設定などの具体的な内容を地方自治体が企画、立案を民間に委託し、この委託契約に基づいて民営路線バス旅客輸送事業者が、その内容について企画、立案し、さらに「旅客輸送」するものである。この「旅客輸送」についても、地方自治体の委託に基づくものである。②と同様に、「旅客輸送」で損失が発生した場合には地方自治体が「運営」として補助を民営路線バス旅客輸送事業者に拠出することになる。この②と③の類型については、4条バスよりも、78条バスで多くみられる。

よって、図表4-4の②と③の類型は、地方自治体による公的関与が強いことがわかる。なお、これらの民間受委託については、運輸省（当時）自動車交通局長が内容などについて通達を出し（運輸省自動車交通局長 [2000]）、民間受委託に託することができる内容を定めている。その内容は、委託者の一般バス路線の長さ又は使用車両数に対する比率で2分の1以内であり、業務は運転業務・運行管理業務・整備管理業務が含まれ、かつこれらが一体的に委託される、などである。

ここで、これらの民間受委託における地方自治体の補助方式を検討したい。路線バス旅客輸送事業において、地方自治体は「企画・計画立案」を担い、民間受委託の契約締結前に具体的な受委託内容を定め、その内容を公表し、受託する路線バス旅客輸送事業者を応募し、入札（一般競争・指名競争）もしくは随意契約によって、民間受委託の契約が締結される。

¹⁶¹ 受託者Aと受託者Bが別々である場合、受託者Aと受託者Bとの間に地方自治体を含めた三者による契約関係や受託者Aと受託者Bとの間の契約関係が成立することが考えられるため、ここでは議論を単純化するため、受託者Aと受託者Bは同一者であるとした。

このような民間受委託の入札について、委託料最小化方式と補助額最小化方式¹⁶²がある。委託料最小化方式とは、入札に際し最も少額の委託料を提示した路線バス旅客輸送事業者が受託する方式である。これは運賃収入が全額委託者（地方自治体）の手に入り、委託者は受託者である路線バス旅客輸送事業者に落札額分の委託料を支払う。委託料から運賃収入を差し引いた分が、委託者が負担する補助金となる¹⁶³。一方、補助額最小化方式とは、入札に際し最も少額の補助金交付を提示した路線バス旅客輸送事業者が受託する方式である。運賃収入は全額受託者である路線バス旅客輸送事業者の手に入り、委託者である地方自治体からの補助金も交付される。この方式の場合、運賃収入が全額受託者の手に渡るので、受託者である路線バス旅客輸送事業者は当該事業での運賃収入増加のインセンティブが機能する。潜在的な旅客輸送需要が認められる場合、この補助額最小方式を用いることが望ましい。

しかし、White, Peter, Tough, Stephen [1995]によれば、委託料最小化方式の方が費用対効果が大きくなる、としている。その根拠には、委託料最小化方式を用いると、応札者である路線バス旅客輸送事業者は、入札に際し当該事業の費用総額を算定すればよいが、補助額最小方式では費用総額と収入額の見積もりを算定する必要がある。そのため、委託料最小化方式では、入札時の算定が簡便なため応札しやすくなり、ひいては応札する路線バス旅客輸送事業者が増え、落札額が下落する可能性が高いからである。一方、補助額最小方式では、当該事業の増収策を積極的に展開できる反面、収入が変動するリスクを伴う。そのため、収入見積もり算定のノウハウを持っている大手の路線バス旅客輸送事業者に有利となる。

では、委託料最小化方式と補助額最小化方式のどちらが適しているのかをといえば、それは「場合分け」が必要となる。具体的にいえば、もともと潜在的な旅客輸送需要がある場合は、補助額最小化方式によることで、路線バス旅客輸送事業者の増収に対するインセンティブを導出し、利用者に対する旅客輸送サービスが向上する。また委託者である地方自治体にとっては補助額が最小となる。しかし、潜在的な旅客輸送需要が乏しい場合は、委託料最小化方式によることで、路線バス旅客輸送事業者の収入が変動にしにくいことで

¹⁶² 委託料最小化方式は「完全コスト入札」、「総費用（gross cost）入札」、補助額最小化方式は「純補助金（minimum subsidy）入札」、「純費用（net cost）入札」とも呼ばれる。

¹⁶³ 逆に、委託料から運賃収入を差し引いて運賃収入が多い場合は、委託者である地方自治体の収入となる。

応札しやすく、委託料の費用対効果が向上させられる。

一方、図表 4-4の①に示す公営路線バス旅客輸送事業者における「旅客輸送業務」について、そもそも公営である必要はないという議論もある。

地方自治体が住民に対して提供する「公的サービス」について、サービスに対する対価の徴収が可能なものは民間でもそのサービスを提供できる。これは「排除原則」に基づくものであり、例えば警察活動が対価の徴収が不可能でありフリー・ライダーを排除できないのに対し、路線バス旅客輸送事業は対価を徴収が可能でありフリー・ライダーを排除できる。よって、「排除原則」に基づき路線バス旅客輸送事業のような旅客輸送事業は、民営旅客輸送事業者でもできるのである。現に路線バス旅客輸送事業の多くは民営路線バス旅客輸送事業者が担っている。

つまり、図表 4-4の①に示す公営路線バス旅客輸送事業者については、少なくとも「旅客輸送業務」を民間に任せることができるのである。

本項では民間受委託に関する公的関与を検討していたが、路線バス旅客輸送事業については、旅客輸送の企画・計画立案、運営部分を地方自治体が担い、旅客輸送業務については民営路線バス旅客輸送事業者に委託するのが望ましいことになる。さらにも、受委託の方式については、委託料最小化方式と補助額最小化方式があるが、当該路線バス旅客輸送事業の潜在的な旅客輸送需要によって「場合分け」が必要である。

3. 地域公共交通会議の存在

1990年代後半からの旅客輸送事業における規制改革によって、路線バス旅客輸送事業においても道路運送法が改正され、需給調整条項の撤廃を柱とした規制改革が実施された。第147回国会（2000年）での道路運送法及びタクシー業務適正化臨時措置法の一部を改正する法律案の審議過程において、「地域協議会」の設置などを求める附帯決議¹⁶⁴が可決した。これによって、都道府県単位で地域協議会が設置され、路線バス旅客輸送事業につい

¹⁶⁴ 附帯決議は、「政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に向け万全を期すべきである」として、「5 生活交通確保のための具体的方策を協議する地域協議会について、本法案の成立後早期に開催されるよう、速やかに具体的あり方を示す等環境整備を図ること。また、地域協議会においては、地域の関係者の意見が広く反映され、地域の実情に応じた実効ある方策が取りまとめられるよう、国も積極的に役割を果たすこと。」（参議院事務局〔2000〕）とされた。なお、この附帯決議は衆参両院で決議された。

て協議される場が持たれることとなった。

一方、小泉純一郎内閣は2003年に、地域経済の活性化と地域雇用の創造を、地域の視点から積極的かつ総合的に推進することを目的に地域再生本部を内閣に設置した¹⁶⁵。この地域再生本部は2004年2月に「地域再生推進のためのプログラム」を策定し、そのなかに「地域住民の足の確保、観光振興等の観点から、地域における多様なニーズに対応した地域・利用者でつくりあげる地域交通を支援していくため（以下略）」、「地域・利用者でつくりあげる地域交通を実現するために地域の関係者が議論する『地域交通会議』を設置」（地域再生本部〔2004〕，p.14）することが決定した¹⁶⁶。

この地域協議会、地域交通会議とも路線バス旅客輸送事業に関する会議であり、地域協議会は都道府県が主宰し、都道府県単位の広域の旅客輸送事業のあり方を検討するのに対し、地域交通会議は市町村が主宰するもので、市町村単位の旅客輸送事業のあり方を検討、協議するものであった。これらはその設置目的や協議内容が重複する点も多かったが、図表4-5にこれらの概要を示す。

¹⁶⁵ 地域再生本部は2003年10月24日の閣議決定によって設置されたが、地域再生法（2005年法律第24号）の施行により、2005年4月1日に新しい地域再生本部が内閣に設置された。

¹⁶⁶ 市町村を主体とする地域の旅客輸送事業に関する協議会組織は、青森県津軽地方で組織された「津軽路線バス懇談会」（1990年発足、1993年に「津軽地域路線バス維持協議会」に改組、2003年解散）が先鞭である。これは、湧口清隆・根本敏則〔2000〕、工藤清〔2001〕、田中重好〔2002〕、寺田英子〔2005〕、高橋愛典〔2006〕に詳しい。

図表 4-5 地域協議会と地域交通会議

地域協議会	地域交通会議
<p>①メンバー</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 主宰者 都道府県（原則） ・ 構成員 地方自治体 国土交通省地方運輸局 路線バス事業者 その他 <p>②設置単位</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 都道府県単位 （分科会を地域ごとに設置可能） <p>③目的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域住民の生活交通のあり方を審議 ・ 広域幹線を中心とした生活交通確保のための3ヶ年計画の策定 <p>④協議が調った場合の効果</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 休廃止の届出を30日前までに緩和 ・ 生活路線維持確保3ヶ年計画を策定、国土交通大臣の承認を受けた場合、地方バス路線維持費補助を交付 	<p>①メンバー</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 主宰者 市町村 都道府県単独，複数市町村との共同も可能 ・ 構成員 地方自治体 国土交通省地方運輸局 路線バス旅客輸送事業者 道路管理者 都道府県警察 住民代表 その他 <p>②設置単位</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1つまたは複数の市町村 （分科会を地域ごとに設置可能） <p>③目的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域のニーズに対応した交通のあり方を審議 <p>④協議が調った場合の効果</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティーバス，乗合タクシーの許可などに関する特例（処理期間の短縮など）

〈出所〉国土交通省自動車交通局旅客課 [2006a], p.21 を基に筆者作成。

都道府県単位で設置される地域協議会は、通常の路線バス旅客輸送事業だけでなく、乗合タクシー、学童輸送用のスクール・バスなどの路線、ダイヤ、委託先と補助金の負担方法などを決める機関に位置づけられる。この地域協議会で決定された対応方策は「生活交通確保計画」にまとめられる。これに基づかないと、国土交通省は特別指定生活路線の補助の申請を受けることはできない。また、ある路線バス旅客輸送事業を廃止しようとする路線バス旅客輸送事業者は、この協議会に対し輸送実績や収支を報告し、協議会で諮ることになっている。しかし、当該路線バス旅客輸送事業の廃止を届け出てから6ヶ月以上経過し、地域協議会が廃止届出に対し結論を出せない場合は路線バス旅客輸送事業者は当該路線バス旅客輸送事業を廃止できる。

よって、地域協議会は政府（国土交通省）の補助を受けるためと、ある路線バス旅客輸送事業の廃止を承認するための協議会という2つの性格を有していた。

この地域協議会については、寺田一薫氏が問題点を指摘している（寺田一薫 [2002]、

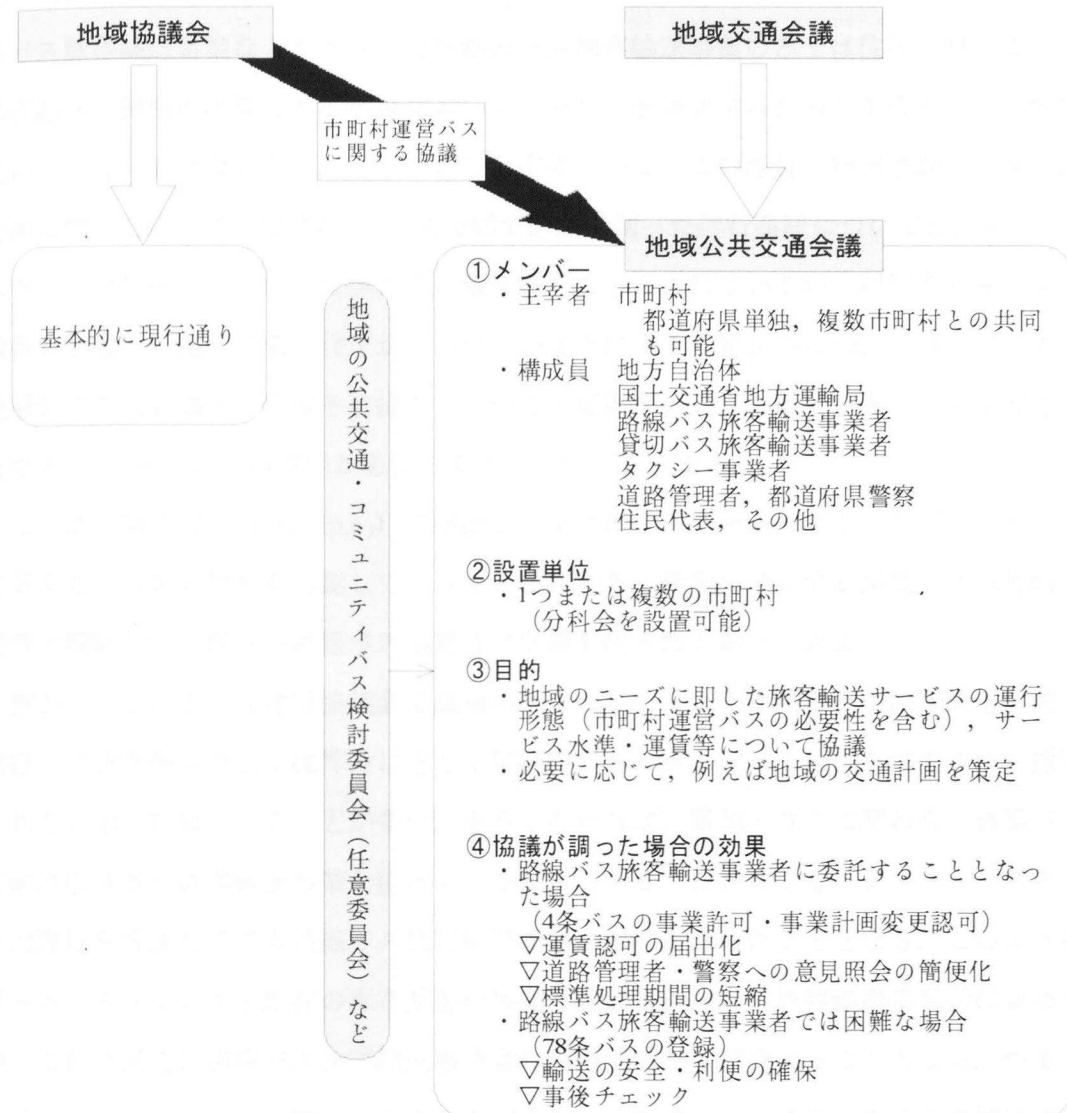
pp.216-217)。それに拠れば、その第一は既存の路線バス旅客輸送事業の活性化策を協議する場として活用しにくい点にあり、路線バス旅客輸送事業廃止問題を一定期間、^{たなざら}店晒しにしておく場所となりかねない。その第二は路線バス旅客輸送事業以外との連携が念頭に置かれた協議会ではないという点、つまり鉄道旅客輸送事業などとの乗り継ぎ利便性を高める課題、あるいは政策の策定を議論する場にはなりにくいという点である。第三は、住民など路線バス旅客輸送事業の利用者が公式なメンバーとなっていないケースが多く、本来、最も参考すべき利用者の意見が地域協議会での議論に反映されないおそれがある。

一方、地域再生本部で設置が決定された市町村が主宰する地域交通会議については、市町村といったより狭い地域の旅客輸送需要に対して、どのようなバスによる旅客輸送を展開するかを協議する機関である。都道府県が主催する地域協議会よりも住民に近い位置に会議を位置づけ、さらに地域協議会で問題となった住民代表をメンバーに加えた。この地域交通会議で79条バスや乗合タクシーなどの導入が決まった場合、国土交通省が事業に関して早期に許可するなどの優遇策が導入された。しかし、地域協議会との関係や連携について明確にされていなかったため、既存の路線バス事業の活性化策を協議する場とはなっていたものの、地域協議会の方でも79条バスについて協議されるなど、重複する部分もあった。また、市町村によってはこの地域交通会議に拠らず、任意の検討委員会などをすでに立ち上げていた市町村もあり、このことも地域交通会議の位置づけを難しいものにした。

そこで、2006年の道路運送法改正によって、地域協議会と地域交通会議が再編され、新たに「地域公共交通会議」が発足することとなった¹⁶⁷（図表4-6）。

¹⁶⁷ この再編は、改正道路運送法の条文内に盛り込まれたものではなく、この改正案を審議した第164回国会衆議院国土交通委員会（2006年4月14日）、同参議院国土交通委員会（2006年5月11日）において「地域の需要に即した乗合運送サービスの運行形態等について協議を行う新たな協議組織が多く地方公共団体で設置されるよう、関係者に対し本法改正の趣旨の周知徹底を図るとともに、福祉有償運送及び過疎地有償運送の必要性等を協議するために設置されている運営協議会についても、多くの地方公共団体で設置が促進され、NPO等関係者の意見等が反映されるよう必要に応じ構成員として含めるなど、一層の取組に努める」（衆議院事務局[2006]）ことを政府に求めた附帯決議によるものであった。

図表 4-6 道路運送法改正（2006 年）による地域公共交通会議の設置



〔出所〕国土交通省自動車交通局旅客課 [2006a], p.22 を基に筆者作成。

図表 4-6に示すように、地域住民の生活に関する路線バス旅客輸送事業の協議の場を、従来の都道府県主宰の地域協議会から、より住民に近い立場にある市町村主宰の地域交通会議に移管し、国土交通省や地方自治体などの行政機関だけでなく、住民の代表にも新しい地域公共交通会議に参画することが特徴である。

国土交通省自動車交通局は、地域公共交通会議の設置と運営についてガイドラインを策定し、各地方運輸局長に通達を出した(国土交通省自動車交通局[2006b])。それによれば、協議の具体的な指針について、①地域住民の生活に必要な路線バス旅客輸送事業の確保、

利便性の向上を図るため、責任ある議論が求められ、路線バス旅客輸送事業を中心に整合性の取れた地域旅客輸送事業ネットワークが構築されるよう留意する、②78条バスは、路線バス旅客輸送事業などが不在または路線バス旅客輸送事業のみでは住民に対する十分な旅客輸送の確保が困難である場合において、それらを補完するための手段として必要性が認められなければならない、と2つの柱を定めている。この指針で特筆されるべきは運行計画に関する事項で、「地域公共交通会議で協議が調った運行系統については、クリーム・スキミング的運行については弾力的に取り扱うこととされているが、利用者利便や安全の確保を無視した運行時刻の設定が行われないようにする必要がある」としている。つまり、地域公共交通会議での協議を前提としつつも一定程度のクリーム・スキミングを容認してまでも、「住民の足」の確保が必要であるとしている点である。

これは、第3章第1節(p.63)で指摘したように、クリーム・スキミングとセットとして考えられる参入規制を容認していることにもなる。新規に参入する路線バス旅客輸送事業者を規制して、既存の路線バス事業者の保護を図ったと考えられよう。

確かに、このような地域協議会で議論の俎上に載せるような路線バス旅客輸送事業は、路線バス旅客輸送事業が採算性に乏しく早晚廃止されることが十分に予測できる、採算がとれない赤字路線であることが多い。そうでなければ、新規・既存に関わらず路線バス旅客輸送事業者が旅客輸送事業を担っているはずである。だからこそ、クリーム・スキミング的運行を容認してでも路線バス旅客輸送事業の維持を認めたこととなる。このようにクリーム・スキミングを既存の赤字路線の事業も続ける路線バス旅客輸送事業者に認めた場合、これは同時に路線バス旅客輸送事業者に内部補助をも容認することとなる。つまり、クリーム・スキミング的運行で得られた利潤を、不採算の運行で生じた損失の補填にまわすことを認めることとなる。

内部補助は、資源配分効率を損ない所得配分の面から不適切であり、課税に基づく直接的な補助方法が望ましいことは既に指摘したとおりである。それでも、社会的に内部補助が容認されるのは、費用負担者と受益者が同一かそれに近い場合にある時である。前述したような国鉄の事例では費用負担者と受益者が異なり利害対立を生みだしやすく、国鉄の分割・民営化によって「地域内」規模での内部補助となり、より社会的に容認されやすい内部補助となった。路線バス旅客輸送事業のように、鉄道旅客輸送事業に比べ、より事業営業地域が狭いので、社会的にはより容認されやすいことになる。だが、繰り返しになるが、資源配分効率を損ない所得配分の面から不適切と指摘される内部補助を小さくするこ

とが重要である。

また、地域公共交通会議のような協議会の存在は、既存路線バス旅客輸送事業者にとってどのような行動を執るインセンティブを与えるだろうか。

路線バス旅客輸送事業の経営に関する一次的な情報は、路線バス旅客輸送事業者にしからず持ち得ない。規制側の行政府、地域公共交通会議のような協議会を主宰する地方自治体が路線バス旅客輸送事業者に対し情報の開示を求めても、必ずしも正確な情報を提供するとは限らない。つまり、情報を恣意的に操作することで、路線バス旅客輸送事業者の従業員らの高い待遇や低い生産性が改善されないなどの問題が発生しやすい。これは従来から経済学者によって指摘されてきた。さらに、特に路線バス旅客輸送事業については、地域公共交通会議のような協議会で運賃・料金が協議される。それについて国土交通省が通達した地域公共交通会議のガイドラインでは「地域公共交通会議で合意した運賃及び料金については、道路運送法第9条第1項第4号の規定により届出をもって足りるとされている。運賃及び料金の種類、額、適用方法については、社会的経済的事情に照らし利用者に過度の負担を強いることがないこと、また、他の旅客自動車運送事業者との間に不当競争を引き起こすおそれがないこと、特定の旅客に差別的な取扱いがなされないこと等に留意しつつ、十分協議した上で適切な内容を判断することが必要である」(国土交通省自動車交通局[2006b])とされている。この協議および判断において、協議会のメンバーである路線バス旅客輸送事業者から情報が提供されるが、この情報についても必ずしも正確な情報とは限らない。このような協議に際しては、路線バス旅客輸送事業者が陥りやすい開示した情報の非正確性に十分留意する必要がある。

また、地域公共交通会議には、路線バス旅客輸送事業者、貸切バス旅客輸送事業者、タクシー事業者(国土交通省自動車交通局旅客課[2006a]では「旅客自動車運送事業者」と総称される)がメンバーとなっているが、これは既存の旅客輸送事業者とみるのが一般的であろう。もし潜在的に路線バス旅客輸送事業に参入したい者がいても、国土交通省の事業許可がなければそれは路線バス旅客輸送事業者とはならず、この会議のメンバーともならないことが考えられる。つまり、新規に路線バス旅客輸送事業に参入したい者にはこの会議も参入障壁となりうる。逆に、既存の旅客輸送事業者にとっては、この会議によって保護されているともいえる。

確かに、地域公共交通会議での合意を経た運賃・料金については、届出をもって足りるとされるなど、地域公共交通会議による合意形成を促すようになっているが、この協議会

自体が非常に強い公的関与となっている点を確認しなければならない。つまり、地域公共交通会議のような地方自治体が主宰する協議会についても、公的関与が強いということである。

第3節 経営形態別の公的関与の特徴

第1節～第2節では、地方陸上旅客輸送事業および地方陸上旅客輸送事業者に対する政府・自治体からの公的関与を概観した。本節では、地方陸上旅客輸送事業者の経営形態の違い、つまり、地方陸上旅客輸送事業者が公営地方陸上旅客輸送事業者なのか、第三セクター地方陸上旅客輸送事業者なのか、民営地方陸上旅客輸送事業者なのかという違いによって、公的関与がどのように異なっているかを検討したい。

1. 地方陸上旅客輸送事業者の経営形態

一国の経済における経済主体には、政府・地方自治体部門、民間企業（私企業）、家計に大別することができる。政府・地方自治体部門には政府一般活動と公企業分野に分けられる。この公企業とは、政府・地方自治体が保有していながら、財・サービスの提供を通じて一定の収入を確保し、経営管理に一定の自立性（autonomy）を有し民間企業と同じような内部効率化を努めるという性格を併せ持つ。

地方陸上旅客輸送事業者においても、その提供するサービスの特性から政府・地方自治体が保有している公企業が存在するなど、多様な経営形態がみられる。ここで、地方陸上旅客輸送事業者にはどのような経営形態があるのかを整理する。

地方陸上旅客輸送事業者の経営形態の整理を試みる前に、地方陸上旅客輸送事業者の経営形態の一方に存在する公営陸上旅客輸送事業者、つまり「公企業」について、整理する。

公企業については、これまで多くの学者が多様に定義してきた。一義的には「公共性と企業性」を併せ持つとされるが、理論的には競争の観点から排除不可能性が公企業の基準となったり、費用逓減産業が公企業の対象とされてきた。植草益氏は「国ないし地方公共団体がその資本の全部ないし一部を所有する企業」（植草益 [2000], p.237）と定義し、また松原聡氏は「政府が設立に関わった法人＝政府系法人」（松原聡 [2003], p.85）として

捉えている。本論文では、研究の対象が地方であることから、次のように公企業を定義する。公企業とは「政府・地方自治体が設立に関わり、その資本の全部ないし一部を保有する商法法人（企業）」である。

この公企業には3つの形態があり、現業（departmental undertaking）、公共法人（public corporation）、株式会社（joint stock company）の3つの形態に分けることができる。

現業は、特定の府省あるいは地方自治体の部局に属し、府省の長（大臣）あるいは地方自治体の首長（知事、市町村長など）が経営管理責任を持って経営する事業体であり、公共法人は、根拠となる法・条例に基づいて設立され、政府・地方自治体が出資した法人格を有する企業であって、経営は企業の経営者に依託された企業体である。また、株式会社は公共法人のうち、特に株式会社あるいは有限会社の主体形態を取る公企業であり、根拠となる法や条例に基づいて存在する、あるいは政府・地方自治体が資本の一部を保有する企業体である。

この3つの形態を分ける要因となるのが、公共性と企業性である。つまり、公的保有・公的規制の程度と、経営の自立性・企業の効率性という要因によって、分類することができる。公的保有・公的規制の程度は現業が強く、株式会社では弱くなる。反対に経営の自立性・企業の効率性の程度は現業が弱く、株式会社では強くなる。これを図示すると図表4-7になる。

図表 4-7 公企業の形態別の公共的性格と企業的性格

企業形態	現 業	公 共 法 人	株 式 会 社
公 共 性	← 強	（公的保有の程度） （公的規制の程度）	弱 →
企 業 性	← 弱	（経営の自立性） （企業の効率性）	強 →

〈出所〉植草益 [2000], p.243.

図表 4-7から明らかなように、公企業における公共的性格と企業的性格は相対立する性格を有している。つまり、公的保有の程度および公的規制の程度が強くなるほど、それに反して経営の自立性は弱くなり企業の効率性が実現される程度は弱まる可能性が高くなる。

民間企業と比較して経営の自立性と企業としての効率性がいずれの形態においても弱い公企業では、以前から非効率性が指摘されてきた。この非効率性について、植草氏は以下

のように指摘している（植草益 [2000], pp.255-260）。

公企業の非効率性を発生させる要因には、①官庁並みの硬直的な予算・決算制度、②規制企業としての経営の自立性の制限、③重複的規制制度と規制の責任の所在の不明確化、④規制の政治化、⑤公企業の保護的体質、⑥公企業の安全重視行動、⑦独占的供給体制の7つがあり、これらの要因は公企業に程度の差はあってもいずれも該当する、と指摘している。また、このような要因を規定している根底的要因には、公的保有の下での公的規制にある、としている。

なお、公企業について、その事業主体が属するのは政府の部局なのか地方自治体の部局なのか、出資したのは政府なのか地方自治体なのかによっても、分類することができる（図表4-8）。

図表 4-8 公企業の所属・出資者による分類

	現 業	公 共 団 体	株 式 会 社
政府	政府現業	特殊法人・認可法人 公社 独立行政法人	特殊会社
地方自治体	地方公営企業	地方公社 地方独立行政法人	第三セクター会社

〈出所〉植草益 [1979], 同 [2000], 松原聡 [1991], 同 [2003] を基に筆者作成。

図表 4-8は、前ページの 図表 4-7を含めたこれまでの公企業の分類を公企業の所属先や出資者が政府なのか地方自治体なのかによって分類したものである。

「政府現業」は政府に属する現業で、過去には郵政事業、旧大蔵省造幣局・印刷局、アルコール専売事業、国有林野事業が5現業として挙げられた。現在では国有林野事業のみが政府現業となっており、他の4現業は特殊会社や独立行政法人に移管した。「特殊法人・認可法人、公社、独立行政法人」は政府が特別法に基づいて設立した法人格を有する企業体である。かつての3公社である国鉄、電電公社、日本専売公社がこれに該当する。また、「特殊会社」は根拠となる法が存在する、あるいは政府が資本の全部あるいは一部を保有する¹⁶⁸主体で、東日本・中日本・西日本の各高速道路（NEXCO）や日本電信電話（NTT）

¹⁶⁸ 特殊会社において政府が資本（株式）の全部を保有しているのは、政府が保有する特殊会社の株式を将来的には市場で売却することで、株式の一部を保有するまでの過渡的な措置である。

T) がこれに該当する。

一方、「地方公営企業」は、地方公営企業法（1952 年法律第 292 号）に基づく地方自治体の部局に属する現業で、地方自治体の交通局や水道局である。「地方公社、地方独立行政法人」は、根拠法と地方自治体の条例により設立された法人格を有する主体であり、地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社の地方 3 公社や、公立大学法人がこれに該当する。「第三セクター会社」は、地方自治体が資本の一定部分を保有する主体である。

では、地方陸上旅客輸送事業者における経営形態では、どのような形態があるのか。

地方陸上旅客輸送事業者には、前述した公企業である地方陸上旅客輸送事業者と民間企業である地方陸上旅客輸送事業者がある。

この地方陸上旅客輸送事業者を前ページの 図表 4-8 に基づいて分類すると、①政府現業の地方陸上旅客輸送事業者、②公社・特殊法人などの地方陸上旅客輸送事業者、③特殊会社の地方陸上旅客輸送事業者、④地方公営企業の地方陸上旅客輸送事業者、⑤地方公社・地方独立行政法人の地方陸上旅客輸送事業者、⑥第三セクター会社の地方陸上旅客輸送事業者、それに⑦公企業ではなく民間企業である地方陸上旅客輸送事業者と分類できる。⑦の民間企業である地方陸上旅客輸送事業者は、公的保有がなく、公的規制の程度も弱い。また、経営の自立性や企業の効率性は強い。よって、図表 4-7（p.186）に民間企業である地方陸上旅客輸送事業者を置くと、公企業の株式会社よりも右側に位置することになる。

なお、地方路線バス旅客輸送事業者には、事業者数はわずかではあるが、特定非営利活動法人（NPO）が存在する¹⁶⁹。特定非営利活動法人の地方陸上旅客輸送事業者をこれまでの分類でどこに位置付けるかというのは難しい。この場合における特定非営利活動法人は狭義の特定非営利活動法人を意味し、いわゆるボランティア団体や市民活動団体がこれに該当する¹⁷⁰。図表 4-7 に示した企業性の規定要因では、特定非営利活動法人はその名の通り非営利に活動する法人であり、企業的効率性は弱い。また、特定非営利活動法人では、

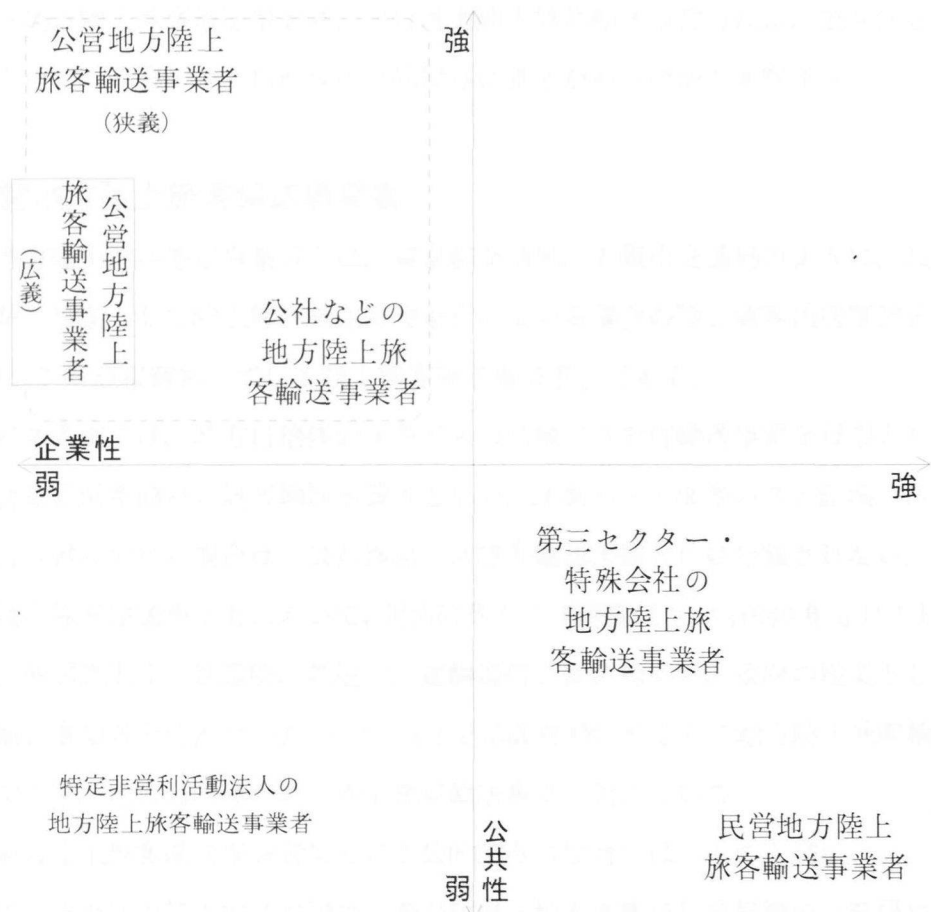
¹⁶⁹ 道路運送法第 78 条に規定される「自家用有償旅客輸送」（78 条バス）において、特定非営利活動法人が地方路線バス旅客輸送事業を営んでいる。なお、78 条バスについては、本論文の分析の対象から除外している（図表 4-3（p.172）を参照されたい）。

¹⁷⁰ 広義の特定非営利活動法人では、利益の再分配を行わない組織・団体一般（非営利団体）を意味する。この定義に基づく、社団法人や財団法人、社会福祉法人などの法人がこれに該当する。本論文での特定非営利活動法人とは、狭義の特定非営利活動法人の範囲を指し、特定非営利活動促進法（1988 年法律第 7 号）によって政府あるいは地方自治体から認証された団体をいう。

市民などの寄付によって活動を賄っているが、他者に経営を依存していることではなく、経営を自立して活動していることから、経営の自立性は強い。よって、図表 4-7 (p.186) のような公共性と企業性を横軸に並べることが不可能となる。

そこで、このいずれかを縦軸に変えると、特定非営利活動法人を位置付けることができ、公共的性格と企業性格に基づいた地方陸上旅客輸送事業者の分類が可能となる。これを図表 4-9 に示す。

図表 4-9 地方陸上旅客輸送事業者の経営形態の分類



〈出所〉図表 4-7, 図表 4-8に基づき、筆者作成。

なお、地方陸上旅客輸送事業者には、財団法人・宗教法人という経営形態も存在する。財団法人は、民法（1896 年法律第 89 号）第 34 条に基づき、「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益に関する社団又は財団であつて、営利を目的としないものは、主務官庁の許可を得」た法人である。また、宗教法人は宗教法人法（1951 年法律第 126 号）によつ

て「宗教の教義をひろめ、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とする左（筆者註：礼拝の施設を備える神社、寺院、教会、修道院その他これらに類する団体、この団体を包括する教派、宗派、教団、教会、修道会、司教区その他これらに類する団体）に掲げる団体」と定義される法人で、同法第6条において、公益事業を行うことができ、同条第2項¹⁷¹で公益事業以外の事業も目的に反しない限り認められている。これらについては、特定非営利活動法人と同様に企業の効率性は弱い、経営の自立性は強く、公共性は弱いことから、図表4-9では特定非営利活動法人と同じ位置に位置付けられる。

では、地方陸上旅客輸送事業者の経営形態に多い、公営地方陸上旅客輸送事業者、第三セクター地方陸上旅客輸送事業者、民営地方陸上旅客輸送事業者には、公共性と企業性の強弱によって、政府・地方自治体の公的関与に差違があるのかを考察する。

2. 公営地方陸上旅客輸送事業者

公営地方陸上旅客輸送事業者とは、東京都交通局、大阪市交通局のように、政府や地方自治体が、現業として陸上旅客輸送事業を営んでいる場合の陸上旅客輸送事業者で、いわゆる『公』が直接経営している陸上旅客輸送事業者である。

路線バス事業では、地方自治体が4条バスの路線バス旅客輸送事業を現業として営んでいる場合を公営路線バス旅客輸送事業者といい、21条バス・78条バスの路線バス旅客輸送事業を自ら営んでいる場合は、公営路線バス旅客輸送事業者には分類されない。

地方陸上旅客輸送事業者において、明治時代から国鉄発足まで(1949年6月1日)まで、鉄道庁、帝国鉄道庁、鉄道院、鉄道省、運輸通信省鉄道総局が、政府の現業として地方陸上旅客輸送事業者を営んでいたが¹⁷²、現在では政府が現業として地方陸上旅客輸送事業を営んでおらず、地方自治体が地方陸上旅客輸送事業を営んでいる。

公営地方陸上旅客輸送事業者における公的関与の度合いは、とても高い。

第一に、その地方陸上旅客輸送事業者が政府・地方事態の行政組織の一部局に組み込まれている点である。例えば、東京都交通局は、東京都という行政組織の1つの局（公営企業局）である。

¹⁷¹ 「宗教法人は、その目的に反しない限り、公益事業以外の事業を行うことができる。この場合において、収益を生じたときは、これを当該宗教法人、当該宗教法人を包括する宗教団体又は当該宗教法人が援助する宗教法人若しくは公益事業のために使用しなければならない」。

¹⁷² 「国鉄バス」の前身である「省営バス」が鉄道省によって運営されていた。

第二に、公営地方陸上旅客輸送事業者で地方陸上旅客輸送事業に従事する職員は、行政組織の一部局に組み込まれているから、当然のごとく、すべて政府・地方自治体の職員（国家もしくは地方公務員）である。公務員は、戦前の「天皇の官吏」制度¹⁷³の反省から、日本国憲法第15条で「全体の奉仕者」と明記され、みだりには解雇されない公務員としての身分が保障されている¹⁷⁴。これは、時の為政者によって恣意的に公務員が選任されないように規定されたものだが、現代の日本では、明確な法令違反などをしない限り解雇されない安定的で継続的な雇用制度という意味合いの方が強い。確かに、人員削減などの合理化を進めているが、日本の民間企業で積極的に進められたようなリストラクチャリング（restructuring：リストラ、企業活動の再構築）のような人員削減はされず、どうしても前例踏襲の「官僚主義」からは脱却できない。つまり、地方陸上旅客輸送事業における民間企業のような合理化もどうしても進まないのである。

第三に、地方陸上旅客輸送事業による事業損益の損失発生部分を公的資金が補填している。公的資金は、税負担や公債発行による歳入からの資金であり、公的資金による補填は、公的補助の1つと考えられる。例えば、熊本市交通局の軌道・路線バス事業は、16億4,920万円の営業赤字（2004年度決算）で、熊本市の一般会計から16億3,430万円の支出を受けていながらも、7億7,245万円の純損失を発生させている（熊本市交通局〔2006〕）。公営地方陸上旅客輸送事業者では、資本金や債務超過の概念がなく、かなり多額の赤字を計上しても、公的資金からの補填を受けられる。また、公営鉄道事業者は公営企業会計による独立採算性の概念が導入されているが、必ずしもそれが完全な形で厳格に導入されているとは限らない。

第四に、地方陸上旅客輸送事業経営の最高意志決定機関が公営地方陸上旅客輸送事業者内部には存在せず、行政機関の首長（知事や市長）、議会に最高意志決定機関が属し、経営の自立性がなく、公的経営依存度が高い。あくまでも、首長・議会が決定した最高意志に従って、事業を展開するのが公営地方陸上旅客輸送事業者である。

¹⁷³ 大日本帝國憲法（1889年発布）第10条で「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ條項ニ依ル」と定めていた。

¹⁷⁴ 公務員は、公務員としての身分が保障されている一方、国家公務員法（1947年法律第120号）、地方公務員法（1950年法律第261号）、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（1948年法律第257号）、地方公営企業労働関係法（1952年法律第289号）などにより、政治的行為の制限やストライキ（同盟罷業）の禁止などの服務規定が厳格に定められている。

このようなことから、公営地方陸上旅客輸送事業者は、公的関与を非常に強く受けていることがわかる。

3. 第三セクター地方陸上旅客輸送事業者

第1節（p.159）でも触れたように、第三セクター地方陸上旅客輸送事業者においても、公的関与の度合いは高い。

第一に、公営地方陸上旅客輸送事業者とは異なり、第三セクター地方陸上旅客輸送事業者は、地方公共団体の行政組織の一部局ではない。第三セクター地方陸上旅客輸送事業者はあくまでも、行政組織から隔離した外部団体の1つである。

その一方で、第三セクター地方陸上旅客輸送事業者の社員の一部が地方自治体から出向している場合が多い。さらに、最高責任者である代表取締役社長や役員、監査役に地方自治体の首長が就任している場合も多い。地方公共団体の職員だったOBが「天下り」先として、再就職しているケースもある。職員OBの天下りに「行政サイドとの連携が必要」とか、「天下り先の再就職先での報酬は職員時よりも低く抑制している」という論理を持ち出してその正当性を述べているが、その職員OBに経営手腕があるのか、鉄道事業経営に精通しているのか、疑問である。このような問題は、公営地方陸上旅客輸送事業者における「公務員」としての身分保障に起因する人員削減の不徹底よりも、不透明で深刻な問題である。なお、第三セクター地方陸上旅客輸送事業者の社員は、あくまでも「株式会社」の一社員であるので、公営地方陸上旅客輸送事業者の職員のような安定的な雇用制度ではなく、終身雇用制度や年功序列制度が崩壊した現代の民間企業のように、いつでも人員削減の対象となり、第三セクター地方陸上旅客輸送事業者にとっては経営悪化による合理化にも即座に対応できる。

第三セクター地方陸上旅客輸送事業者の財務面でも、公的関与が強い。その1つは前述したような出資であり、もう1つは、基金創設である。この基金創設は、政府・地方自治体が第三セクター地方陸上旅客輸送事業者に対し、基金を創設するために資金を交付することである。

これは、地方陸上旅客輸送事業への需要が決して小さくないが地方陸上旅客輸送事業が黒字の見込みがかなり薄く、累積赤字が増加してしまうおそれがあり、地方陸上旅客輸送事業の存続が危ぶまれるような事業者に対して、経営安定基金を創設して、その運用益から地方陸上旅客輸送事業の事業損失を補填することである。

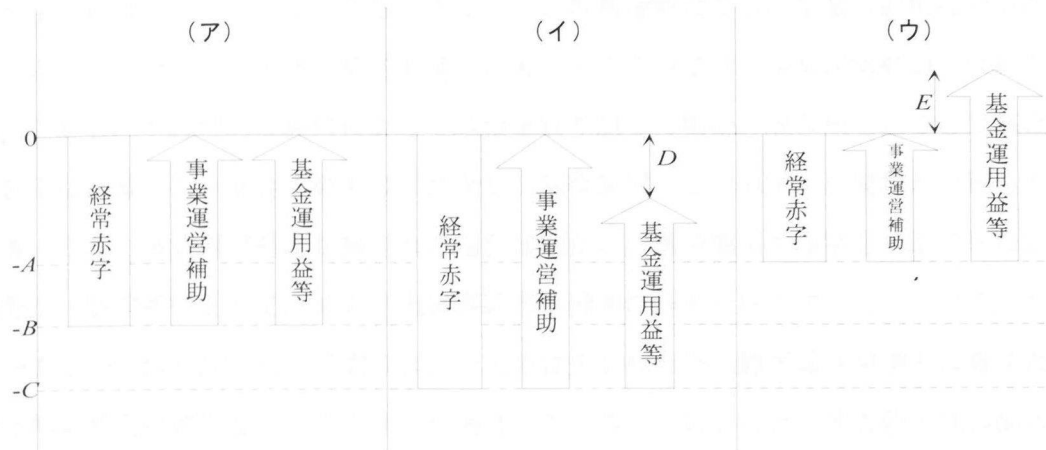
この公的関与による基金創設は、第1部第3章第2節（p.82）で検討した事業運営補助に非常に類似している。これは、地方陸上旅客輸送事業の事業運営にあたって、政府・地方自治体が基金創設することによって、その基金並びに基金の運用益から、赤字が発生している場合には赤字を補填することが多いからである。つまり、地方陸上旅客輸送事業者にとっては、政府・地方自治体からの基金創設による資金は、事業運営補助とほぼ同じ機能を有することになる。

しかし、この基金創設は、事業運営補助とほぼ同じ機能を有するとはいえ、地方陸上旅客輸送事業者側の事業運営に対するインセンティブを低下させることが少ない点で、事業運営補助より優れていると考えられる。

政府・地方自治体が地方陸上旅客輸送事業者に対して赤字を補填するため、その赤字額に相当した資金を交付する。事業運営補助では赤字額に対して無条件に補填される。一方の基金創設では、基金の運用益もしくは基金を取り崩して赤字額を補填する。また基金創設では基金の運用益が赤字額を上回った場合、それは事業者の利益とされる。

これは、事業運営補助と基金創設を地方陸上旅客輸送事業者側に立って着目すると、わかりやすい。地方陸上旅客輸送事業で経常赤字が発生し、経常赤字を補填するため公的関与によって資金が提供されることを、図表4-10に基づいて想定しよう。

図表 4-10 経常赤字に対する事業運営補助と基金運用益等



〔出所〕筆者作成。

図表4-10は、地方陸上旅客輸送事業者に経常赤字が生じたことを図示している。これは、基金運用益等を B として一定、赤字額は $C > B > A > 0$ である。

(ア)においては、 B の赤字が生じ、 B と同額の事業運営補助が地方陸上旅客輸送事業者に施される、または B と同額の基金運用益等があったことを示している。この場合、事業運営補助もしくは基金運用益等によって、地方陸上旅客輸送事業者の最終的な損益は収支均衡となる。

(イ)においては、 C の赤字が生じている。事業運営補助の場合は、 C と同額の事業運営補助が施される($C > B$)。一方の基金運用益等では、 B の基金運用益等によって $D = C - B$ に最終的な赤字が圧縮される。しかし、事業運営補助とは異なり、基金運用益等は予測された額 B であり、最終的な赤字 D は、地方陸上旅客輸送事業者の経営によるものとなり、この最終的な赤字額を減らすため、地方陸上旅客輸送事業者は不合理な経営部分の改善を進めることになる。

(ウ)においては、 A の赤字が生じている。事業運営補助の場合は、 A と同額の事業運営補助が施される($B > A$)。基金運用益等では、 B の基金運用益等によって $E = B - A$ の最終的な利益が生じる。これは、地方陸上旅客輸送事業者の経営黒字化への経営インセンティブによるものであり、この部分の利益は地方陸上旅客輸送事業者に帰属する。

地方陸上旅客輸送事業者にとって、事業運営補助では無条件に赤字額が補填されることから、いくら事業経営に対し不合理な経営をしても事業者が存続の危機に瀕することは限りなく少ない。つまり、地方陸上旅客輸送事業者の事業経営黒字化に対する経営インセンティブがほとんどないことを意味する。一方の基金創設では、基金の運用益が予測された一定の資金を地方陸上旅客輸送事業者に入ってくる点では、事業運営補助とは異ならない。しかし、不合理な経営によって基金を取り崩した場合、取り崩したことで基金による運用益は減少し、基金そのものも減少し、基金運用による赤字額の補填が困難なものとなる。そこで事業運営補助が施される場合は別だが、基金運用で赤字を補填できなかった部分が、経常赤字として、地方陸上旅客輸送事業者の経営を圧迫することになる。だがその一方で、基金の運用益は、予測された一定の資金を地方陸上旅客輸送事業者に齎すため、赤字額が基金の運用益よりも下回った場合、その部分に対しては、地方陸上旅客輸送事業者の経営判断として、基金の上積みや事業者の収益とすることができる。つまり、基金創設では地方陸上旅客輸送事業者の事業経営黒字化に対する経営インセンティブが機能する。この点が事業運営補助と基金創設で最も異なる点である。だが、不適当に高額な基金が創設された場合、地方陸上旅客輸送事業者の経営インセンティブは低下し、機能しなくなることもある。

また、出資と基金創設は、資本補助と事業運営補助との関係と同様に、部分的に代替関係にある。例えば、資本補助と事業運営補助と同様に、ある地方陸上旅客輸送事業について考えてみると、出資を投じて固定施設を充実させ基金創設を節約することもできれば、出資を節約し固定施設を安価なものにし維持費用に基金創設を投じることもできる。出資と基金創設は、資本補助、事業運営補助と同様に、その対象となる費用を引き下げて相対価格を変え、選ばせる組み合わせを補助対象となる側に有利に変化させる。よって、出資は、より資本集約的な施設や地方陸上旅客輸送事業の採用に向かわせ、基金創設はその逆となる傾向を持つだろう。つまり、公的関与による出資や基金創設によって本来の効率性ではなく、出資か基金創設かによって地方陸上旅客輸送事業の施設や組み合わせを偏らせて選択させることになり、非効率な資源配分に導くおそれがある。この点は、公的関与による補助となんら変わらず、この点に十分留意しなければならない。

第三セクター地方陸上旅客輸送事業者の経営自立性は、公営地方陸上旅客輸送事業者に比べて大きい。第三セクター地方陸上旅客輸送事業者の最高意志決定機関は、公営地方陸上旅客輸送事業者とは異なり取締役会や役員会などの事業者内部である。取締役会や役員

会に列席する第三セクター地方陸上旅客輸送事業者の幹部が地方公共団体の首長やOBである場合もあり、前述したような問題がないとはいえないが、公営地方陸上旅客輸送事業者のように、首長や議会に最高意志決定機関があるよりは、経営自立性は確保できる。これにより、公的関与をある程度低下させて、不当な「政治圧力」の介入を阻止することもできる。

また、民間企業や個人が出資していることで、それらの株主としての意見を第三セクター地方陸上旅客輸送事業者の経営に反映させることもできる。株主総会が形骸化していたり、万一債務超過で事実上倒産しても政府・地方自治体が何らかの救済措置を講ずるだろうという暗黙の了解が民間企業・個人側にあったりして、必ずしも一般民間企業に対する株主行為とは同一とはいえない面があるが、あくまでも、株主として第三セクター地方陸上旅客輸送事業者の経営を監視して、自己の株主価値を低下させることを防ぐだろう。これにより、第三セクター地方陸上旅客輸送事業者にも株主に対して経営の説明責任を有することになり、公営陸上旅客輸送事業者では指摘されがちな放漫な経営をできるわけではない。

第三セクター地方陸上旅客輸送事業者に対しては、公営地方陸上旅客輸送事業者のような全面的な公的関与をすべきではなく、公的関与については、必要最小限に止めておく必要があるだろう。第三セクター地方陸上旅客輸送事業者においては、公的関与の程度とともに、民間企業・個人である株主の経営に対する関与も同時に重要であることも認識しておく必要がある。

4. 民営地方陸上旅客輸送事業者

民営地方陸上旅客輸送事業者¹⁷⁵は、あくまでも民間企業であり、公的関与は全くないと考えられそうだが、民間地方陸上旅客輸送事業者に対しても公的関与は存在している。これは、ここまで述べてきた通りである。

まず、鉄道事業法、道路運送法による関与である。地方陸上旅客輸送事業を営む事業者

¹⁷⁵ 民営地方陸上旅客輸送事業者のうち鉄道事業者である民営地方旅客鉄道事業者は「民鉄」とよばれる。その「民鉄」に類似する語句に「私鉄」がある。旧国鉄に対して、旧地方鉄道法（1919年法律第52号、鉄道事業法により廃止）による民営鉄道を「私鉄」としていたが、民営化によって発足したJRも私鉄と混同されるおそれが生じ、JRに対する語句として、「民鉄」という語句が誕生したと考えられる。一般社会生活においては「私鉄」という語句も根強く残っている。「私鉄」を全否定はしないが、公営地方旅客鉄道事業者や第三セクター地方旅客鉄道事業者に対する概念として適するとの考えも踏まえ、本論文では「民鉄」を用いる。

は、その事業の開始前から事業の廃止まで鉄道事業法、道路運送法に基づく公的関与を受け続けるといっても過言ではない。それは、公営・第三セクター・民営という地方陸上旅客輸送事業者の経営形態の違いは関係なく、民営地方陸上旅客輸送事業者でも例外ではない。第1部第2章(p.63)で例示したような経済的・社会的規制、行政からの介入を民間地方陸上旅客輸送事業者も政府・地方自治体から受けている。

また、前節3.(p.178)で述べたように、地方路線バス旅客輸送事業における「地域公共交通会議」(前身である地域協議会を含む)では、民営地方陸上旅客輸送事業者にも会議のメンバーとなることを主宰者である地方自治体から求められる。その他にも地方自治体からの要請である行政要請を民営地方陸上旅客輸送事業者が受けることがある。例えば、地方自治体が地方陸上旅客輸送事業の運行ダイヤの変更を民営地方陸上旅客輸送事業者に要請したり、前章第4節4.(p.143)でオプション価値適用の事例で取り上げた弘南バス深谷線の事例のように、路線バス旅客輸送事業の新規路線の開設を要請したりすることである。

このように、民間企業である民営地方陸上旅客輸送事業者に対する公的関与も少なくない。

本節では、地方陸上旅客輸送事業者の経営形態の違いによって、政府・地方自治体からの公的関与に違いがあるのかを考察した。

地方鉄道旅客輸送事業、地方路線バス旅客輸送事業を営む事業者の事業目的は、旅客を輸送するという全く同一であるにも関わらず、経営形態の違いによって、公的関与を受ける度合いに強弱が存在することが明らかとなった。公営地方陸上旅客輸送事業者は、地方自治体の部局である、つまり地方自治体の内部に存在することから最も公的関与を受け、民営地方陸上旅客輸送事業者においても、公的関与の度合いは弱いものの、行政要請や公的な協議会の構成員になることを求められることなどから公的関与を全く受けないというわけではないことがわかる。この地方陸上旅客輸送事業者の経営形態の違いによる公的関与の度合いの差違をまとめると、図表4-11のように示すことができる。

図表4-11 地方陸上旅客輸送事業者の経営形態の違いによる公的関与の度合いの差違

	地方陸上旅客輸送事業者		
	公 営	セ 第 ク タ ー 三	民 営
出資	/	○	×
基金創設	/	○	×
事業経営の 最高意思決定	○	△	×
政府・地方自治体に存在 地方陸上旅客輸送事業者内部に存在	×	△	○
事業者の従事員（公務員か否か）	○	△	×
議会への報告など	○	△	×
行政要請	○	△	△

〈注〉 記号の意味は次の通りである。○：公的関与が強くある。△：公的関与が一部にある。
×：ない。／：概念自体がない。

〈出所〉筆者作成。

第5章 地方陸上旅客輸送事業の現状分析

第1節 地方陸上旅客輸送事業の推移

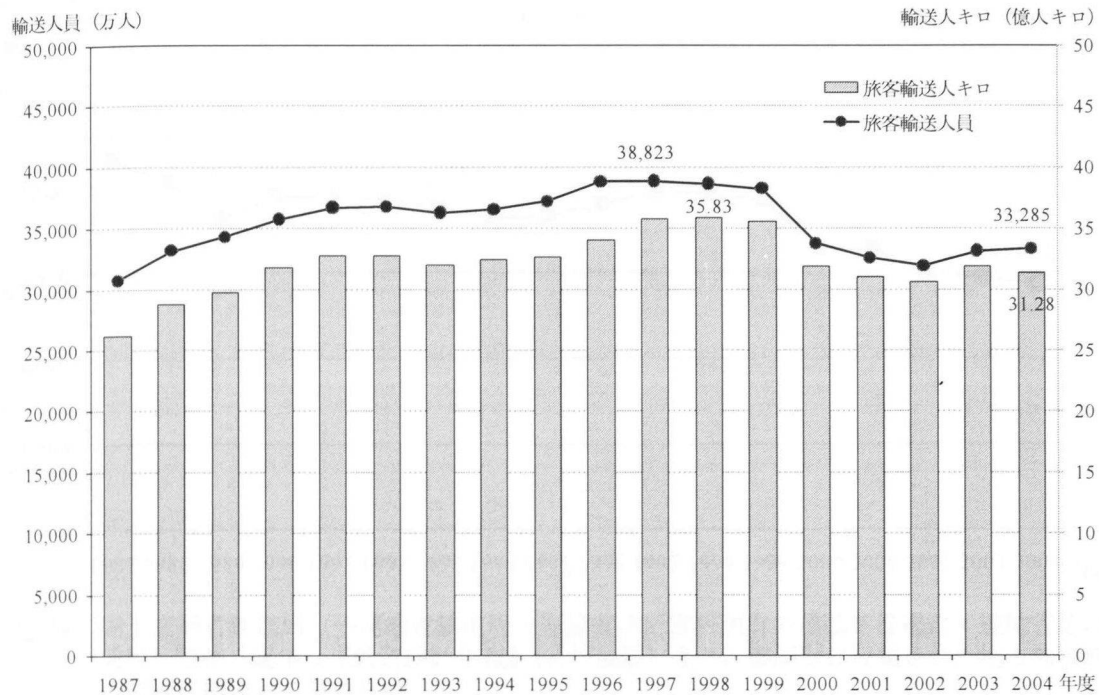
1. 輸送量・経営の推移

地方陸上旅客輸送事業の輸送量と事業者の経営がどのように推移したのかを考察する。

まず、地方旅客鉄道事業についてだが、事業の根本的な指標の1つである営業キロ（『鉄道統計年報』の機能別分類において地方旅客鉄道事業に分類されている鉄道事業）は、1987年度の約2,260kmから2004年度の約3,520kmと約1,200km以上も増加している。これは、以下の3点の要因が考えられる。第一は、整備新幹線が開業したことにより、並行するJR在来線が沿線の地方自治体を主体とする第三セクター鉄道旅客輸送事業者に転換したことで、整備新幹線開業前はJRの営業キロに内包されていた並行在来線が、地方旅客鉄道事業に分類されたこと、第二は、国鉄の経営再建を理由に工事が中止されていた国鉄の未成線を、整備新幹線の並行在来線と同様に沿線の地方自治体が主体となった第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が開業させたこと、第三は、大都市圏の近郊において新規に開業した路線の線区が地方鉄道旅客輸送事業に分類されたことである。

一方、地方鉄道旅客輸送事業の輸送人員は、1987年度の3億0,692万7,000人から1997年度に3億8,822万7,000人とピークに達し、2004年度には3億3,285万2,000人にまで減少している。もう1つの指標である輸送人キロは、1987年度の26億0,940万5,000人キロから1998年度に35億8,293万5,000人キロとピークに達し、2004年度には31億2,753万3,000人キロにまで減少している（図表5-1）。

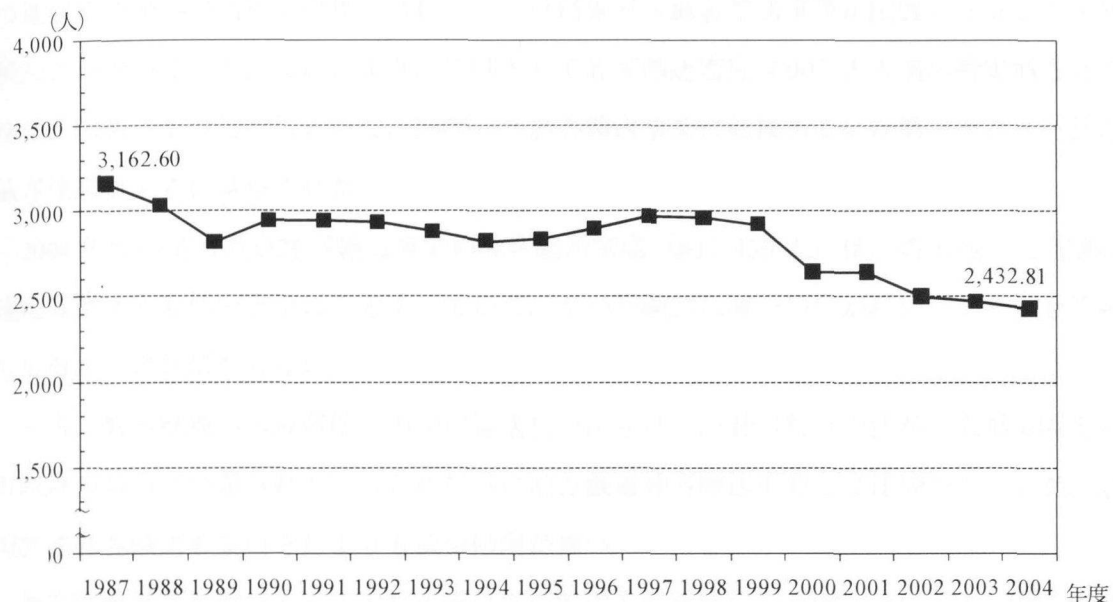
図表 5-1 地方鉄道旅客輸送事業の輸送人員・輸送人キロの推移



〔出所〕国土交通省鉄道局（←運輸省鉄道局←運輸省大臣官房国有鉄道改革推進部・運輸省地域交通局）監修〔逐年〕、『鉄道統計年報』（各年度版）より、機能別に分類された地方旅客鉄道の運輸成績表から筆者作成。

輸送人員、輸送人キロという2つの指標とも1987年度の水準と比較して相対的に増加しているから、問題はないといえ決してそうではない。前述したように、地方旅客鉄道事業の営業キロは増加しているのである。図表5-2は旅客輸送密度を示したグラフである。

図表 5-2 地方鉄道旅客輸送事業における旅客輸送密度の推移



〈出所〉国土交通省鉄道局（←運輸省鉄道局←運輸省大臣官房国有鉄道改革推進部・運輸省地域交通局）監修〔逐年〕、『鉄道統計年報』（各年度版）より、機能別に分類された地方旅客鉄道の運輸成績表から筆者作成。

旅客輸送密度は、営業キロ 1kmあたりの 1 日平均旅客輸送人員を示す¹⁷⁶ものである。線区ごとに分析する必要もあるが、地方鉄道旅客輸送事業全体では、1987 年度の約 3,160 人からほぼ減少傾向にあり、2004 年度は約 2,430 人となった。

この旅客輸送密度は、国鉄の経営再建の議論において、赤字の地方交通線（特定地方交通線）存廃の判断基準の 1 つに用いられた。その基準とは、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法施行令（1981 年政令第 25 号）に基づく幹線と地方交通線の区分である。つまり、旅客輸送密度が 8,000 人未満の線区を「地方交通線」と定義し、その中でも鉄道旅客輸送事業としての存在意義を失ったとしてバス旅客輸送事業に転換することが適当である線区が「特定地方交通線」である。特定地方交通線には、旅客輸送密度が 4,000 人未満の線区で、①ピーク時の輸送人員が 1 方向 1 時間あたり最大 1,000 人以上、②代替となる道路がない、③代替の道路が積雪により年間 10 日以上不通となる、④旅客 1 人あたりの平均乗車キロが 30km 以上でかつ旅客輸送密度が 1,000 人以上のいずれにも該当しない線区が選定され、3 次にわたって運輸大臣に承認された。この旅客輸送密度 4,000 人という数値が持つ

¹⁷⁶ 旅客輸送密度は、年間の輸送人キロを営業キロで除し、さらに 365 日で除して求める。

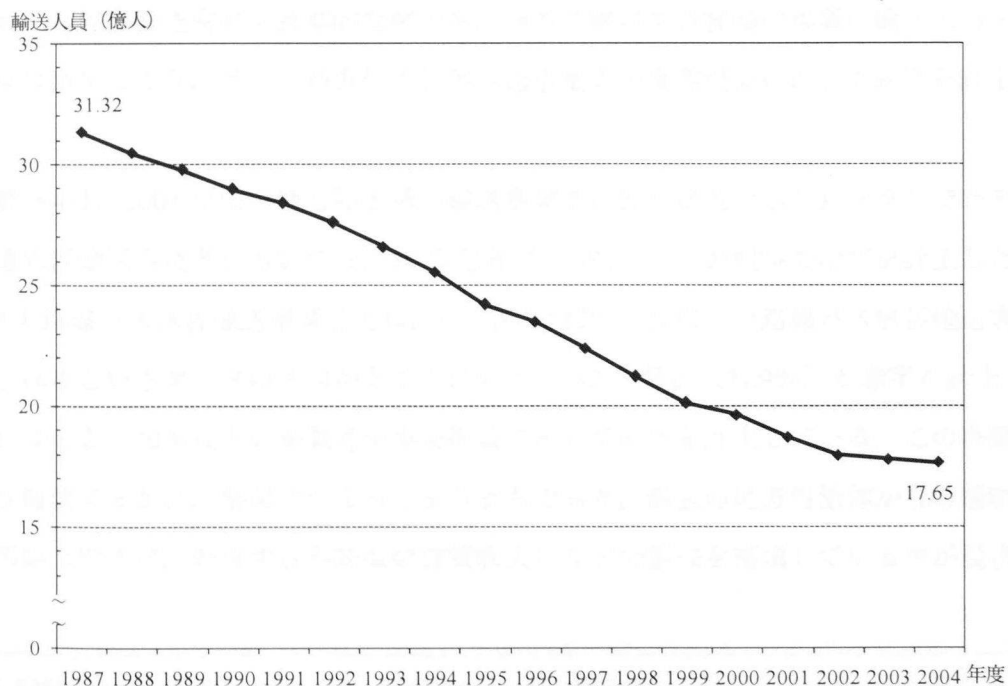
意味は必ずしも明瞭ではない。しかし、線区の平均旅客輸送密度が 4,000 人を超すと、朝の通学時間帯への利用者の集中度によっては路線バス旅客輸送事業が困難となることが経験的にわかっていた。これにより、原則として旅客輸送密度 4,000 人未満の特定地方交通線は、国鉄改革の過程において、路線バス旅客輸送事業に転換あるいは第三セクター鉄道旅客輸送事業者へ承継された。

2004 年度の地方鉄道旅客輸送事業の旅客輸送密度（約 2,430 人）は、特定地方交通線の選定基準よりも低い水準にとどまっていた、かつ長期的に減少傾向が続いている点を銘記しておかなければならない。

一方、地方路線バス旅客輸送事業の輸送量の推移は、統計の集計方法が三大都市圏とそれ以外の地方で分類されているため単純に地方鉄道旅客輸送事業とは比較できないが、地方鉄道旅客輸送事業のそれよりも減少傾向が強い。

地方路線バス事業である三大都市圏以外の輸送人員の推移を図表 5-3 に示す。1987 年度の約 31 億 3,200 万人が 2004 年度には約 17 億 6,500 万人と、16 年間で 4 割以上も減少している。

図表 5-3 地方路線バス旅客輸送事業の輸送人員の推移



〈出所〉 社団法人日本バス協会編 [2007] より筆者作成。

鈴木文彦氏に拠れば、路線バス旅客輸送事業の輸送人員は1968年前後にピークに達し、約101億人を輸送していた。地方路線バス旅客輸送事業の輸送人員は1968年前後と比較すると、約3分の1以下にまで減少し、群馬県や島根県では輸送人員がピーク時の10%を割っているという（鈴木文彦 [2001a], p.201）。

地方路線バス旅客輸送事業の状況を示すもう1つの指標である輸送人キロについては、地方のみのデータがないが、三大都市圏を含めた路線バス事業全体の輸送人キロは、1987年度の約314億2,600万人キロから2004年度には約274億人キロと約13%減少している。

その一方で、高速自動車国道などを経由する「高速路線バス」¹⁷⁷は、輸送人員が増加している。1987年度には78事業者がのべ313系統2,253便を運行し、約4,017万人を輸送していたが2004年度には187事業者がのべ1,730系統6,293便を運行し、約8,436万人を輸送した。高速路線バスを運行している事業者・系統の増加は、高速自動車国道の供用キロの増加に比例している¹⁷⁸。

このように地方路線バス旅客輸送事業は、高速路線バスを除いて、輸送人員が約40年にわたって減少し続けているのが現状である。

次に、地方陸上旅客輸送事業者の経営について考察する。

地方鉄道旅客輸送者、地方路線バス旅客輸送事業者とも、前述のような地方鉄道旅客輸送における旅客輸送密度の長期的な減少や、地方路線バス旅客輸送事業の輸送人員・輸送人キロの減少により、多くの地方陸上旅客輸送事業者が事業損益において赤字を計上している。

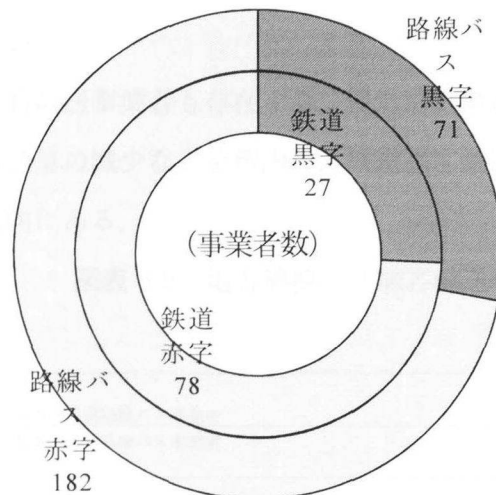
図表5-4は、2004年度の地方陸上旅客輸送事業者の経営状況を示したグラフである。地方鉄道旅客輸送事業者においては、78事業者（74.3%）が事業損益で赤字を計上した。一方、地方路線バス旅客輸送事業者では、バス保有台数30台以上の路線バス旅客輸送事業者に限られるというデータの制約があるとはいえ、182事業者（71.9%）が赤字を計上した。いずれにせよ、70%以上の事業者が事業損益において赤字を計上している。この事業損失をどう補填するかは、事業者によってまちまちであり、沿線の地方自治体からの補助や、関連事業（例えば、保有する不動産の賃貸収入）などで損失を補填しているのが現状であ

¹⁷⁷ 高速路線バスの定義については、脚註25（p.16）を参照。

¹⁷⁸ 高速自動車国道の供用キロは、1987年度末の約4,280kmから2004年末には約7,360kmに増加している。

る。

図表 5-4 地方陸上旅客輸送事業者の経営状況（2004 年度）



〈出所〉国土交通省鉄道局監修 [2006c]，社団法人日本バス協会編 [2006] より筆者作成。

このような地方陸上旅客輸送事業者における「構造的」ともいえるべき事業損失は、1970年代から続いていたという指摘もあり、決して新しい問題ではない。

2. 経営形態の推移

1987年の国鉄分割民営化は、地方陸上旅客輸送事業において最も大きな経営形態の変革だった。国鉄が営んでいた鉄道旅客輸送事業（特定地方交通線を除く）、路線バス旅客輸送事業、船舶旅客輸送事業¹⁷⁹はいずれもJR6旅客事業者に承継された。

鉄道旅客輸送事業の社会的使命を終えたとされた特定地方交通線は、原則として路線バス旅客輸送事業に転換されたが、第三セクター鉄道旅客輸送事業者に転換された特定地方交通線も存在する。また、国鉄が建設を中止した未成線を開業し鉄道旅客輸送事業を営んでいる第三セクター鉄道旅客輸送事業者も存在する。これにより、第三セクター鉄道旅客

¹⁷⁹ 国鉄からJR旅客輸送事業者に承継された船舶旅客輸送事業とは、青函・宇高両連絡船と、宮島航路（広島県）である。なお、青函連絡船は津軽海峡線（青函トンネル）の開業により、宇高連絡船は本四備讃線（瀬戸大橋）の開業により、それぞれ1988年に船舶旅客輸送事業を廃止し、現在、船舶旅客輸送事業を営んでいるのはJR西日本の宮島航路のみである。

輸送事業者を含む地方鉄道輸送事業者は、国鉄改革前の 1985 年度の 69 事業者から 2004 年度の 115 事業者と増加している。

なお、地方自治体が現業として鉄道旅客輸送事業を営む公営地方陸上旅客輸送事業者は、札幌や福岡などの都市地下鉄に存在する。これらの公営地方陸上旅客輸送事業者は経営形態が変更されたことはない。

一方、民営地方鉄道旅客輸送事業者も存在する。民営地方鉄道旅客輸送事業者は、モータリゼーションによる輸送量の減少などを理由に、鉄道旅客輸送事業を廃止した事業者があり、事業者数は減少傾向にある。

一方、地方路

図表 5-5 地方路線バス旅客輸送事業者数の推移

線バス旅客輸送

事業者は、1987

年度の 362 事業

者から 2004 年

度には 516 事業

者に増加してい

る(図表 5-5)¹⁸⁰。

社団法人日本バ

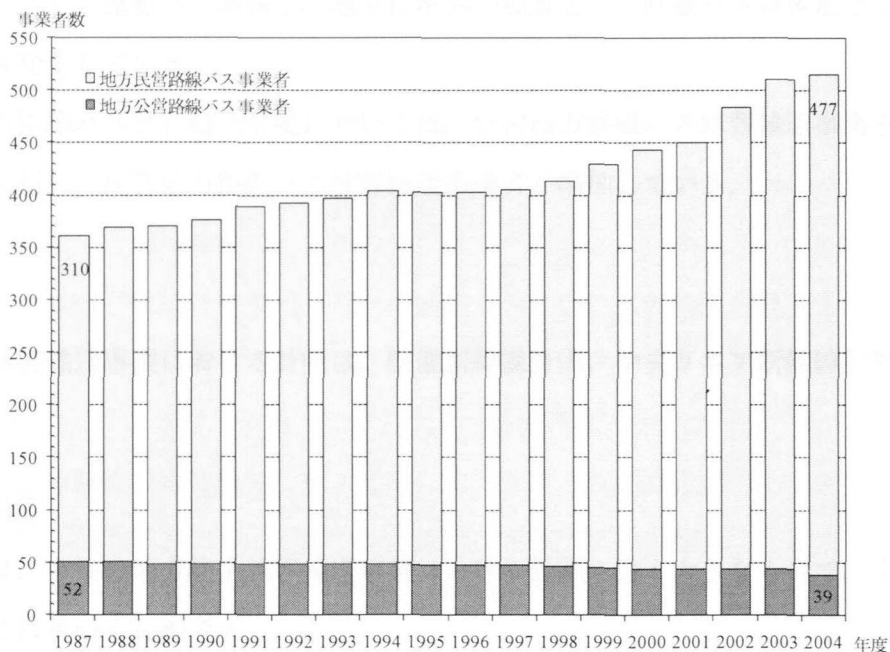
ス協会に拠れば、

地方路線バス旅

客輸送事業者は、

公営地方路線バ

ス旅客輸送事業



〈出所〉社団法人日本バス協会編〔2006〕より筆者作成。

者と民営路線バス旅客輸送事業者に分けられる。また、地域企業経営研究会編〔2003〕に拠れば、2002 年 1 月現在で 13 の地方路線バス旅客輸送事業者が第三セクターである。社団法人日本バス協会編〔2006〕のデータでは公営と民営の 2 分類であり、地域企業経営研究会編〔2003〕で第三セクター地方路線バス旅客輸送事業者に取り上げられている事業者は、社団法人日本バス協会編〔2006〕では民営地方路線バス旅客輸送事業者と看做されて

¹⁸⁰ 国土交通省自動車交通局による 2004 年 3 月 31 日現在の全ての路線バス旅客輸送事業者を附図表 8 (p.394) に示す。

いる。

公営路線バス旅客輸送事業者数は52から39に減少している一方で、民営地方路線バス旅客輸送事業者数は310から477に増加している。地方路線バス旅客輸送事業者数の増加は、民営地方路線バス旅客輸送事業者が増加したことが要因であることがわかる。

地方自治体が現業として路線バス旅客輸送事業を営む公営路線バス旅客輸送事業者が減少しているのは、公営路線バス旅客輸送事業を民営地方路線バス旅客輸送事業者に譲受渡しているためである。これは、地方自治体が経営していた路線バス旅客輸送事業を、営業区域が競合あるいは隣接していた民営地方路線バス旅客輸送事業者に譲受渡することで、「市営バスの民営化」と捉えられることが多い。その一方で、民営地方路線バス旅客輸送事業者が事業を廃止させた路線バス系統を、地方自治体が現業として路線バス旅客輸送事業を運営する事例も発生している。

このように、地方路線バス旅客輸送事業においては、公営地方路線バス旅客輸送事業者が減少しているのに対し、民営地方路線バス旅客輸送事業者が増加している。

3. 今後の計画

今後の地方陸上旅客輸送事業における計画は、整備新幹線計画、中央リニア新幹線計画などがある。

(1) 整備新幹線計画

整備新幹線計画は、今後の地方陸上旅客輸送事業における計画で最も大きなもので、全国新幹線鉄道整備法に基づく計画である。

終戦後の復興期から1960年代の高度経済成長期まで、日本の経済成長とともに、国鉄の輸送量は増大を続けた。特に、太平洋ベルト地帯に位置し東京と大阪を結ぶ東海道線は、国鉄全体の旅客輸送量の約25%、貨物輸送量の約24%を占め、東海道線の輸送力の限界が指摘され始めた。そこで、国鉄は東海道線の輸送力を増強するため、狭軌併設（複々線化）案、狭軌別線案、標準軌別線案の検討に入った。それと時を同じくして、国鉄技術研究所が東京 - 大阪間を3時間で結ぶ高速鉄道の可能性について一般向けに公開講演会を開催した。これをきっかけに東海道線の輸送力増強に、標準軌別線である「新幹線」を採用する気運が高まった。その結果、1959年度に政府予算として東海道新幹線の建設費が盛り込まれ、4月に正式着工した。1964年に開催される第18回オリンピック競技大会（東京五輪）

に開業を間にあわせるため短期間で工事が進められ、1964年10月1日に東海道新幹線・東京 - 新大阪間が開業した。なお、東海道新幹線の総建設費は当初1,725億円と見積もられたが、最終的には3,800億円となった。

東海道新幹線が開業した1960年代半ばは、高速自動車道計画が発表され、鉄道事業は斜陽化するとされていた時代だった。しかし、東海道新幹線の開業によって自動車に比べ安全性が高く、高速性に優れる、定時性が確保しやすいなどという鉄道事業の特性を発揮し、高速鉄道網の重要性を認識させることができた。

その後、東海道新幹線を西に延伸する形で山陽新幹線・新大阪 - 博多間の建設が計画され、1967年に着工した（1975年までに全線開業）。

一方、東海道新幹線の開業は、「高速鉄道網が東京との所要時間短縮によって生ずる新幹線沿線地域の経済発展を齎す一手段である」との認識を地方に促した。このような背景から1970年5月に佐藤栄作内閣で閣議決定された新全国総合開発計画に「全国新幹線鉄道網構想」が盛り込まれた。この全国新幹線鉄道網構想の目的は、国土の均衡ある発展（東京一極集中の是正）と国民生活領域の拡大にあった。ここで、新幹線は、東海道・山陽新幹線の建設目的であった並行在来線である東海道・山陽本線の輸送力限界問題の根本的な解消、つまり「旺盛な輸送需要に見合った複々線化」から、国土の均衡ある発展、国民生活に寄与する交通体系整備のための1つの手段、すなわち「輸送需要と線路容量¹⁸¹からみて複々線化する必要がない路線の複々線化」へと変化した。また、この建設目的の変化とともに、新幹線建設を最終決定する主体も、東海道・山陽新幹線建設時の国鉄から、政府（運輸大臣）に変化した。

この新全国総合開発計画に基づき、1971年に全国新幹線鉄道整備法（整備新幹線法）が公布された。これに基づき、最初に東北・上越・成田の3新幹線の整備計画が策定、着工された¹⁸²。東北・上越各新幹線はそれぞれ1982年に大宮 - 盛岡間、大宮 - 新潟間が開業した¹⁸³。

¹⁸¹ 線路容量とは、一定時間に列車を安全にかつ快適に最大限運転できる運転量を示す尺度。

¹⁸² 東北新幹線の建設主体は国鉄だったが、上越新幹線は日本鉄道建設公団が建設主体となった。

¹⁸³ 1985年3月に上野 - 大宮間、1991年6月に東京 - 上野間がそれぞれ延伸開業した。また、成田新幹線については、成田空港の反対闘争や用地買収が困難になったことから国鉄の分割・民営化（1987年4月）時に整備計画は失効した。

一方、この東北・上越新幹線の建設・開業は、国鉄の経営再建に大きな影響を及ぼした。つまり、新幹線の建設費を借入金で調達したため、国鉄の経営状態をさらに悪化させたのである。

このような事態を受けて、国鉄の経営再建を議論していた第二次臨時行政調査会は「整備新幹線計画を当分見合わせる」と事実上の整備新幹線の着工凍結を盛り込んだ答申を提出し、1982年9月に鈴木善幸内閣は整備新幹線の凍結を閣議決定した。このため、整備計画のまま着工されない北海道、東北（盛岡 - 青森間）、北陸、九州（鹿児島）、九州（長崎）の各新幹線は、「整備新幹線」と呼ばれることとなった（図表 5-6）。

図表 5-6 整備新幹線

路線名	区間	キロ程	着工	建設費 (億円)	開業 (予定)
北海道	新青森 - 新函館	149 km	2005/05/22	4,700	2016年
	新函館 - 札幌	211 km			
東北	盛岡 - いわて沼宮内	31 km	1995/05/29	4,565	2002/12/01
	いわて沼宮内 - 八戸	66 km	1991/09/04		
	八戸 - 新青森	82 km	1998/03/28	4,590	2011年
北陸	高崎 - 長野	117 km	1989/03/14	8,282	1997/10/01
	長野 - 上越	59 km	1998/03/28	15,700	2015年
	上越 - 富山	111 km	2001/05/27		
	富山 - 金沢	59 km	2005/06/04		
	金沢 - 大阪	254 km			
	(福井駅部)		2005/06/04	80	2009年
九州（鹿児島）	博多 - 船小屋	42 km	2001/06/02	8,130	2011年
	船小屋 - 新八代	83 km	1998/03/21		
	新八代 - 鹿児島中央	127 km	1991/09/07	6,350	2004/03/13
九州（長崎）	新鳥栖 - 武雄温泉	52 km			
	武雄温泉 - 長崎	66 km			

〈註〉 建設費は2003年価格。東北新幹線・盛岡 - 八戸間、九州新幹線・新八代 - 鹿児島中央間は完成価格。

〈出所〉国土交通省鉄道局監修 [2006c] より筆者作成。

整備新幹線計画は着工が凍結されたまま推移したが、1986年の衆議院と参議院の同日選挙で、政権与党の自由民主党（自民党）が整備新幹線計画の凍結解除を掲げ、過半数を得たことから、1987年1月に着工凍結が解除された。

これを受けて、1988年1月に政府・自民党間に整備新幹線建設促進検討委員会が設置され、着工優先順位や財源の問題を議論していくことになった。1989年9月に整備新幹線建設促進検討委員会が、財源問題を先送りした上で、着工優先順位（北陸新幹線の高崎 - 長

野間がトップ)と建設規格が決定された¹⁸⁴。さらに、整備新幹線の建設財源は、鉄道整備基金(現在の独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構)を設立して、東日本・東海・西日本のJ R3 旅客輸送事業者からの新幹線売却金をプールして、その一部を整備新幹線の建設財源とすることで財源問題を解決した。これで、整備新幹線建設への基本事項(第一次スキーム)が決定した。

第一次スキームの策定により、北陸新幹線の高崎 - 長野間は全区間で、東北新幹線は盛岡 - 新青森間、九州新幹線が八代(新八代) - 西鹿児島(現在の鹿児島中央)間で着工されたが、他の整備新幹線の建設に大きな進展はなかった。1994年6月に下野していた自民党が、社会党・新党さきがけと連立を組んで政権に復帰すると、再び整備新幹線の議論が展開された。12月には新しいスキームを策定することが3党間で申し合わされた。自民党内でJ R3 旅客輸送事業者の固定資産税を整備新幹線の建設費に回すという案が出されたが、J R3 旅客輸送事業者と整備新幹線沿線の地方自治体の猛烈な反対に遭い、自民党はこの案を断念した。一方、新しい財源スキームも検討されることになり、政府・地方自治体間の財源負担を2:1として、J R3 旅客輸送事業者に譲渡した既設新幹線の譲渡収入と公共事業関係費で政府が拠出すると、自動的に地方自治体がその半額に負担するスキーム(第二次スキーム)が1996年12月に策定された(図表3-8, p.91)。

この新しい財源スキームの策定により、北海道新幹線・新青森 - 新函館間、東北新幹線・八戸 - 新青森間、北陸新幹線・上越 - 金沢間、九州新幹線・博多 - 新八代間が順次着工した。

2016年に開業する予定である北海道新幹線については、在来線として営業している津軽海峡線の青函トンネルを挟む区間(82.0km)では在来線の貨物列車が運行できるように三線軌条として新幹線と在来線が併用する計画である。しかし、青函トンネル区間(53.85km)ではトンネル内に待避設備がなく、速度が遅い来線の貨物列車を速度が速い新幹線列車が追い越すことができず、新幹線列車の営業最高速度や運行本数に制約が生じるのではな

¹⁸⁴ 北陸新幹線の高崎 - 長野間が着工優先順位トップとなったのは、並行する信越線・横川 - 軽井沢間が66.7% (1,000mで66.7mの勾配) という普通鉄道輸送事業としては急勾配の区間であり、その区間を運行する列車には、この区間専用の電気機関車(E F 63形電気機関車)を2輛連結して運行しなければならない区間で、運行上のネックともなっていた。また、建設規格は、標準軌新線(フル規格)、新幹線直通線(ミニ新幹線)、新幹線規格新線(スーパー特急)の3規格が示された。建設規格については、第7章第1節(p.299)で詳論する。

いかと指摘されている。

2011年に開業する予定である東北新幹線では、運行主体であるJR東日本が東京 - 新青森間（約675km）を最短3時間で結ぶため、開業時に東北新幹線・宇都宮 - 盛岡間の営業最高速度を国内最高の320km/hに引き上げる計画で、次世代新幹線高速試験車輛「^{ファステック}FASTTECH 360S」（E954型電車）を開発し、各種試験を繰り返している¹⁸⁵。

東北新幹線と同じく2011年に開業する予定の九州新幹線（鹿児島）は、開業すると山陽新幹線と相互直通運行が計画されていて、博多 - 鹿児島中央間は最短で約1時間20分程度で結ばれる。一方の九州新幹線（長崎）は、武雄温泉 - 諫早間を第一期着工区間として工事実施計画が2006年に認可されているが、着工の条件である並行在来線（この場合は長崎本線）沿線の地方自治体が新幹線建設に対する合意が形成されていないため、2007年においても着工されていない。

第4節（p.232）において詳論するが、整備新幹線の着工条件に、並行するJR在来線の経営をJR旅客輸送事業者から分離することについて、沿線地方自治体の合意が必要である。これについては、既に着工されている北海道、東北、北陸、九州（鹿児島）の各新幹線については基本的に経営分離に合意している¹⁸⁶。ただ、厳密にJR並行在来線を定義すると、つまり整備新幹線がその区間において並行していると定義すると、並行在来線をJR旅客輸送事業者から経営分離する区間と経営分離しない区間が生じる。また、並行していない区間についても並行在来線の枝線的な線区についてはJR旅客輸送事業者から経営分離される計画もある。これについては図表5-7に示す。

¹⁸⁵ JR東日本は、東北新幹線が新青森まで延伸開業する2011年に最高300km/hの営業運行を開始し、2013年に最高320km/hの営業運行を開始する計画にあることを明らかにしている（東日本旅客鉄道株式会社〔2007b〕）。

¹⁸⁶ 九州新幹線（長崎）については、並行在来線であるJR九州長崎本線の沿線自治体がJRからの長崎本線の経営分離を反対している。

図表 5-7 整備新幹線着工区間における並行在来線の経営分離計画

新 幹 線	区 間	在 来 線	区 間	営業キロ	経営分離
北海道	新青森 - 新函館	津軽線	青森 - 中小国	31.4 km	×
		江差線	木古内 - 五稜郭	37.8 km	○
			江差 - 木古内	42.1 km	廃止
東北	八戸 - 新青森	東北線	八戸 - 青森	96.0 km	○
北陸	長野 - 金沢	信越線	長野 - 直江津	75.0 km	○
		北陸線	直江津 - 金沢	177.2 km	○
		大糸線	糸魚川 - 南小谷	35.5 km	○
		高山線	富山 - 猪谷	36.6 km	○
		富山港線	富山 - 岩瀬浜	8.0 km	○
		城端線	高岡 - 城端	29.9 km	○
		氷見線	高岡 - 氷見	16.5 km	○
		七尾線	津幡 - 和倉温泉	59.5 km	○
九州（鹿児島）	博多 - 新八代	鹿児島線	博多 - 八代	154.1 km	×

（注） ○：並行在来線を経営分離，×：並行在来線を経営分離せず。ＪＲ北海道江差線・江差 - 木古内間はＪＲ北海道が鉄道事業の廃止を表明している。ＪＲ西日本富山港線は、2006年3月1日にＪＲ西日本が鉄道事業を廃止し、4月29日からは富山港線の鉄道事業を承継する形で、富山ライトレールが開業した。

（出所）『鉄道ジャーナル』などより筆者作成。

ＪＲ北海道が運行主体となる北海道新幹線については本州側で並行在来線となるＪＲ東日本津軽線は並行在来線ではないとして、ＪＲ東日本は開業後も引き続き運行する。また、北陸新幹線については、厳格な並行在来線区間であるＪＲ東日本信越線・長野 - 直江津間、ＪＲ西日本北陸線・直江津 - 金沢間の他に、ＪＲ西日本が鉄道事業を経営している大糸線、高山線、城端線、氷見線、七尾線についても経営分離する計画にある。

（２）リニア中央新幹線

リニア中央新幹線¹⁸⁷とは、東京 - 大阪間を約1時間で結ぶ超伝導磁気浮上（リニア）式鉄道である。

磁気浮上式鉄道は、磁力の反発力・吸引力により浮上する鉄道で、ＪＲ式マグレブ（Maghreb）、ＨＳＳＴ（High Speed Surface Transport）¹⁸⁸、トランスラピッド（TransRapid）¹⁸⁹

¹⁸⁷ 磁気浮上式鉄道による中央新幹線には、正式な名称がないため、本論文では「リニア中央新幹線」と呼ぶ。

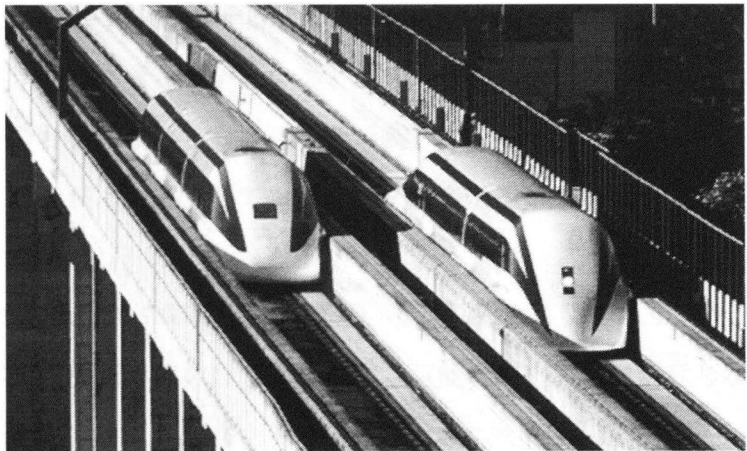
¹⁸⁸ 常電導誘引型のＨＳＳＴは、2005年3月に愛知高速交通東部丘陵線（リニモ）が国内初の磁気浮上式鉄道の常設営業路線として開業した。

¹⁸⁹ トランスラピッドはドイツが開発したもので、強い磁性体の永久磁石と通常の電磁石を用いて運用する。ＪＲマグレブと比較して比較的安価なコストでの導入、運用が可能である。2003年12月に営業運行を開始した上海磁浮交通発展有限公司（Shanghai Maglev Transportation Development）は世界最速の430km/hで運行している。

の3タイプに分類される。リニア中央新幹線では、JR式マグレブを採用している。電磁誘導型とも呼ばれるJR式マグレブは、リニアモーターカーで超伝導状態を発生させ、ガイドウェイ（軌道）に取り付けられた地上コイルとの磁気相互力によって約10cm浮上して走行するもので、国鉄鉄道技術研究所が開発し、財団法人鉄道総合技術研究所とJR東海が実用化へ向けた技術開発を進めている。

一方、中央新幹線は、全国新幹線鉄道整備法に基づく基本計画において、東京と大阪市を甲府市などを経由して結ぶ新幹線として計画されている。しかし、前述の整備新幹線とは異なり、基本計画にある中央新幹線を含む12線区の新幹線は1973年11月に基本計画が

図表 5-8 リニア中央新幹線（JR式マグレブ）



〈出所〉リニア中央エクスプレス建設促進期成同盟会。

決定された以後、整備計画が決定されず約35年間に亘って事実上の棚上げ状態にある。

そのうち、中央新幹線については、東海道新幹線が開業から40年超が経過し、地上設備から抜本的な運行速度の向上が見込めないこと、東海道新幹線の輸送人員が長期的に増加していけば近い将来に輸送力の限界に達するほど運行本数が多くなっていること、東海道新幹線沿線の東海地方が東海地震の警戒区域に指定されていることなどから、第二東海道新幹線構想と統合して、中央新幹線を磁気浮上式鉄道「リニア中央新幹線」として、最高約500km/hで運行し、東京－大阪間を約1時間で結ぶ計画に変貌していった。よって、リニア中央新幹線は全国新幹線鉄道整備法に基づく新幹線計画ではない。

1990年にリニア中央新幹線に転用できるように、山梨県に実験線（18.4km）を建設し、実用化に向けた最終的な走行試験を繰り返している。

国土交通省鉄道局長の私的諮問機関である「中央リニア新幹線基本スキーム検討会議」では、2003年4月に総事業費が約8兆3,000億円～約9兆9,000億円になるとの試算結果を公表した。ただ、この巨額ともいえる総事業費をどのように負担するのかといった具体的な財源の枠組みは明らかになっていない。

東海道新幹線の代替機能を有するリニア中央新幹線の運行主体となると見込まれるJR

東海は2006年9月に、2013年までに山梨県の実験線を実用化に対応できるよう改修し、さらに42.8kmに実験線を延長する計画を公表し、この改修・延伸事業に必要な3,550億円はJR東海の自己資金で賄うとしている。また、2007年4月に公表した2007年3月期の決算短信において、2025年に首都圏と中京圏での営業運転の開始を目標とすると明記している（東海旅客鉄道〔2007〕）。

ただ、リニア中央新幹線の並行在来線となる中央本線などを整備新幹線と同様にJRから経営を分離するのかといった問題については、より具体的な建設計画が公表されていないことで並行在来線の該当区間が明確になっていないことから、解決されていない。これに関連して、リニア中央新幹線の並行在来線となる可能性が高い中央線の塩尻以東はJR東日本、関西線の亀山以西はJR西日本が経営しており、JR旅客輸送事業者間での調整が必要となる。

いずれにせよ、リニア中央新幹線は2025年に部分開業という長期的な事業であり、社会経済情勢の変動によって、リニア中央新幹線の計画も変動する可能性が高い点に留意しなければならない。

ここまで、整備新幹線とリニア中央新幹線の計画について述べたが、在来線型の鉄道整備事業については、首都圏や京阪神圏の大都市近郊において、複数の鉄道路線の整備が進められているが、地方においての在来線型の鉄道整備事業は皆無である。

第2節 JR6 旅客輸送事業者

1987年の国鉄改革では、全国の鉄道旅客輸送事業を本州、北海道、四国、九州に分割し、本州についてはさらに3分割して承継した。なお、鉄道貨物輸送事業については、JR旅客輸送事業者が保有する線路設備を借り受け運行する第二種鉄道事業者として全国1者のJR貨物が承継した。

ここでは、JR6 旅客輸送事業者について概観する。

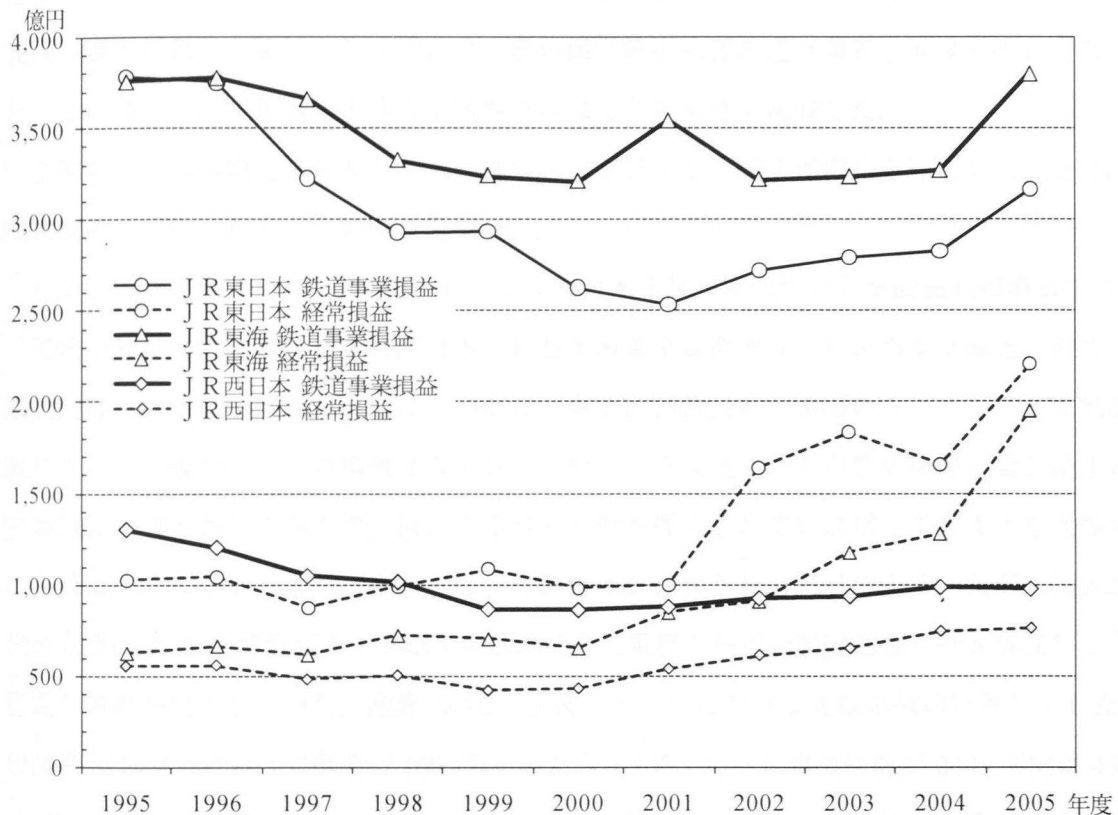
1. JR本州3 旅客輸送事業者

JR東日本、JR東海、JR西日本のいわゆる「JR本州3 旅客輸送事業者」は、新幹

線旅客輸送事業と、東京、名古屋、大阪における大都市圏内旅客輸送事業を柱として事業展開している。

この本州3旅客輸送事業者は発足以後、運賃の値上げ改定を実施せず¹⁹⁰、3旅客輸送事業者とも鉄道旅客輸送事業において事業収益を計上している（図表5-9）。

図表5-9 JR本州3事業者の鉄道事業損益・経常損益（1995年度以降）



〔出所〕国土交通省鉄道局監修 [2006c], pp.82-84 より筆者作成。

JR東日本・JR東海が2,000億円台から3,000億円台の鉄道事業収益を計上しているのに対し、JR西日本は1999年度に鉄道事業収益が1,000億円を割り込み、それ以降増収傾向にあるものの1,000億円を回復していない。経常損益（図表5-9の点線）についても、JR東日本・JR東海が増益させているのに対し、JR西日本は2者と比較して増益されていない。

¹⁹⁰ 1997年の消費税率5%への税率改定による運賃値上げは除く。

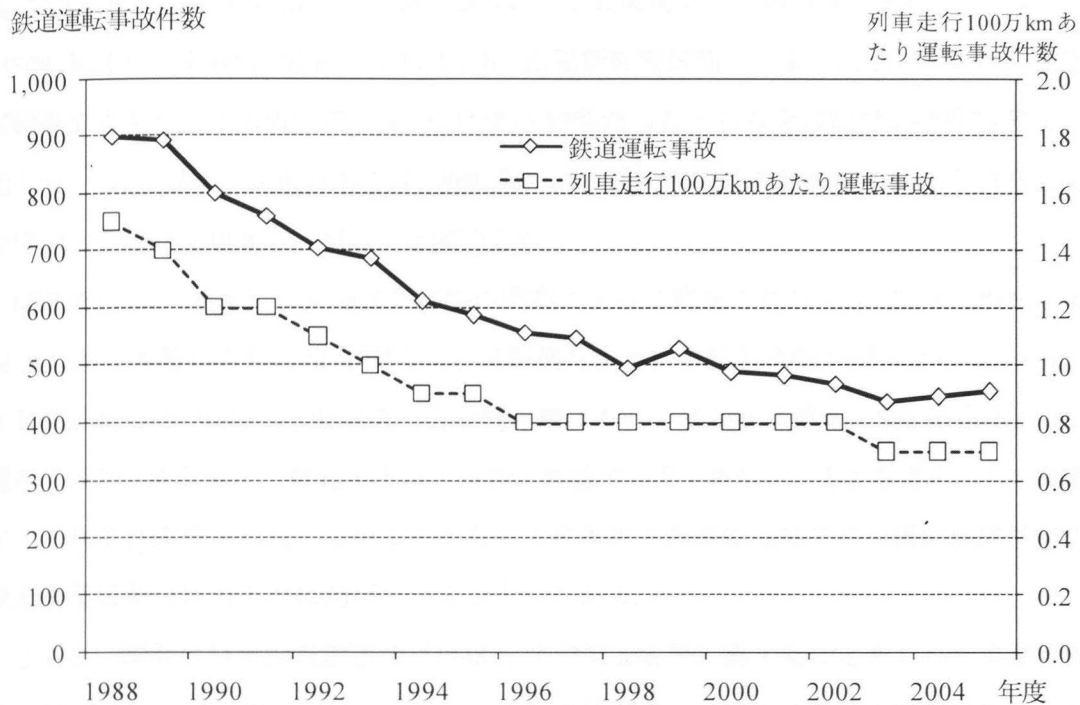
J R 6 旅客輸送事業者は発足当初、当時の日本国有鉄道清算事業団が全株（J R 貨物の株式を含め 919 万株）を保有し、本州 3 旅客輸送事業者については順次売却し、その売却益を国鉄清算事業団が承継した国鉄の長期債務（25 兆 5,000 億円）の返済に充当させる計画だった。この計画に沿って、1993 年に J R 東日本の株式を一般市場に売却したことを皮切りに、J R 東海・J R 西日本の株式も順次売却し、J R 東日本の株式を 2002 年 6 月 21 日までに、J R 西日本の株式を 2004 年 3 月 12 日までに、J R 東海の株式を 2006 年 4 月 5 日までにそれぞれ全て売却した。合わせて J R 法が改正され、本州 3 旅客輸送事業者は J R 法の適用対象から除外され法的には一般の民営鉄道旅客輸送事業者と同等の扱いとなった。これにより、J R 本州 3 旅客輸送事業者は完全民営化を達成した。

J R 本州 3 旅客輸送事業者が順調に経常収益を計上し、完全民営化を達成したことで、国鉄改革は成功したという評価を得ている。

しかし、2005 年 4 月 25 日に発生した J R 西日本 J R 宝塚線での列車脱線転覆事故では、「国鉄が分割民営化され、J R 西日本が利益を追求するあまり、列車の安全輸送に対する設備投資を疎かにしてきたのではないか」、「事故は国鉄改革が遠因の 1 つ」という批判が論じられた。確かに、この事故は A T S - P 形という改良された自動列車停止装置が J R 宝塚線には導入されておらず、仮に A T S - P 形が導入されていれば、あのような大惨事は事前に防ぐことができた。この点は J R 西日本が批判されて当然である。だが、国鉄時代の末期には、寝台特急列車の運転士が飲酒のうえ乗務し列車を脱線転覆させる事故など¹⁹¹、悪質な事故が発生していた。図表 5-10 に J R グループにおける運転事故の推移を示した。1988 年度には 900 件（列車運行 100 万 km あたり 1.5 件）だった事故件数が 2005 年度は 455 件（同 0.7 件）に減少している。このことは、J R が政府や地方自治体の安全に対する支援を受けながらも、安全輸送に対する投資を継続してきたことが、事故件数の減少に繋がっているのである。

¹⁹¹ 1982 年 3 月に名古屋駅で、寝台特急列車「紀伊」の機関車付け替え作業中に、連結しようとしていたディーゼル機関車が客車に衝突し、14 名が負傷した。これはディーゼル機関車の運転士が前夜の仮眠時間に飲酒したことに拠る居眠り運転が原因であった。また、1984 年 10 月には西明石駅を通過中の寝台特急列車「富士」の運転士が飲酒したまま乗務し、減速して通過する旨の通達を忘却したため、客車が脱線しホームに激突、大破し、32 名が負傷した。

図表 5-10 J R グループにおける運転事故件数の推移



〔出所〕国土交通省鉄道局監修 [2006c], pp.82-84 より筆者作成。

一方、国鉄改革時に、J R 旅客輸送事業者が地方交通線を不採算・合理化を理由に廃止させるのではないかとという危惧もあった。しかし、J R 本州3 旅客輸送事業者において、既に決定していた特定地方交通線転換以外の地方交通線を廃止させたのは、J R 西日本可部線の一部区間（可部 - 三段峡間の 46.2km）以外にない。まして、2004 年に発生した新潟県中越地震では地方交通線である J R 東日本飯山線・只見線が、2007 年の新潟県中越沖地震では J R 東日本越後線が、それぞれ地震により大きな損傷を受けた。さらに、2004 年の福井豪雨で J R 西日本越美北線が、2006 年には J R 西日本三江線・芸備線が大雨により土砂崩れや線路設備の流失が発生した。いずれも長期間に亘り列車の運行停止を余儀なくされたが、いずれの線区でも廃止されることなく、線路設備などを復旧させ列車の運行を再開させている。過去には自然災害により深刻な被害を受け、そのまま鉄道旅客輸送事業を廃止させた線区もあることを考慮すれば、これらの線区でも廃止されることが容易に考えられた。この点から、J R 本州3 旅客輸送事業者については地方交通線に対しては安易に廃止させる考えがないことがわかる。

一方、J R 本州3 旅客輸送事業者が特に力を注いでいる 1 つに、新幹線旅客輸送事業が

ある。ＪＲ本州３旅客輸送事業者とも新幹線の運行速度の向上に努め、ＪＲ発足時には最高 240km/h だった新幹線列車の最高速度は、ＪＲ東海とＪＲ西日本が運行する「のぞみ」（500 系電車・N700 系電車）の 300km/h（山陽新幹線区間）にまで向上している。東海道新幹線でも東京－新大阪間の所要時間が約３時間だったところを最短で２時間 25 分まで短縮している。一方、ＪＲ東日本では、新幹線による通勤利用者の着席率の向上を目指して、全車両が２階建て車両の「Max」を開発した。

国鉄時代に、1964 年に東海道新幹線の開業によって開発された 0 系電車が 1986 年まで 38 次にわたり製造され、22 年間もより高速運行ができる新型車両が開発されなかったが、ＪＲ発足後の 20 年間で、東海道・山陽新幹線においては 300 系電車、500 系電車、700 系電車、N700 系電車が、東北・上越・長野新幹線では E1 系電車、E2 系電車、E4 系電車が、それぞれ開発された。このことからＪＲ本州３旅客輸送事業者が新幹線旅客輸送事業を事業展開の柱の１つに掲げていることがわかる。

さらに、国鉄は日本国有鉄道法（1948 年法律第 256 号）第 3 条に定められた事業以外を事業展開することは禁じられていたが、ＪＲ発足と同時に鉄道旅客輸送事業以外への事業進出ができるようになり、様々な事業に進出したことも特筆される。例えば、ＪＲ東日本では「駅ナカ」と称する新しい小売業態に参入している。従来は駅ビルを駅舎に併設させて小売店舗を展開させるか、駅ホームなどのキヨスク（売店）があったが、コンコース部分に小売スペースを築造して、テナント事業を展開し、新しい小売業態として注目されている。

ＪＲ本州３旅客輸送事業者は、ＪＲ法の適用から除外され完全に民営化されたことで、政府だけでなく、政治からも多く「介入」を受けていた国鉄時代とは全く異なり、鉄道事業を核として自立した経営を続けている。

2. ＪＲ三島旅客輸送事業者

ＪＲ北海道、ＪＲ四国、ＪＲ九州のいわゆる「ＪＲ三島^{さんとう}旅客輸送事業者」は、鉄道事業法などの公的な関与を受けるＪＲ本州３旅客輸送事業者や一般の民営鉄道旅客輸送事業者と異なり、ＪＲ法に基づき政府が強く公的に関与している。

ＪＲ法は、ＪＲ三島旅客輸送事業者に対する国土交通大臣（運輸大臣）の権限を付与しているのが特徴である。ＪＲ三島旅客輸送事業者は事業年度ごとの事業計画について国土交通大臣の認可を受けなければならないなど、国土交通大臣の認可を受けなければ、事実

上事業を営むことができない。JR法に定められる国土交通大臣の認可事項等を図表 5-11 に示す。

図表 5-11 JR法に定められる国土交通大臣の認可事項等

・新株・募集新株予約権・募集社債の引受者の募集，株式交換に際して株式・社債・新株予約権の発行，1年を超える資金の借入れに対する国土交通大臣の認可	第5条第1項
・代表取締役・代表執行役・監査役・監査委員の選定・解職の決議に対する国土交通大臣の認可	第6条
・事業計画の作成・変更に対する国土交通大臣の認可	第7条
・重要財産の譲渡・担保提供行為に対する国土交通大臣の認可	第8条
・定款の変更，余剰金の配当・処分，合併・分割・解散の決議に対する国土交通大臣の認可	第9条
・貸借対照表・損益計算書・事業報告書の国土交通大臣への提出（事業年度終了後）	第11条
・国土交通大臣の監督権	第13条第1項
・国土交通大臣の命令発出権	第13条第2項

〈出所〉筆者作成。

さらに，JR三島旅客輸送事業者の株式も本州3旅客輸送事業者と同様に，事業者設立時に国鉄清算事業団が保有することになった。これは本州3旅客輸送事業者と異なり，一般市場に売却されていない。現在は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構国鉄清算事業本部が合計57万株（北海道18万株，四国7万株，九州32万株）の株式を保有している。これにより，政府は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構国鉄清算事業本部を通じて，株主としてJR三島旅客輸送事業者の事業経営について関与している。

JR法により国土交通大臣に大きな権限が付与され，また株式を独立行政法人が全て保有しているが故に，JR三島旅客輸送事業者は「特殊会社」に類されるのである。

また，JR三島旅客輸送事業者はJR法第12条により「経営安定基金」が設けられている。これは第4章（p.159）で論じた「基金創設」である。JR三島旅客輸送事業者は，その発足当時から経営基盤の弱さから，本業である鉄道旅客輸送事業において事業損失が生じることが予測された。この事業損失に対しては何らかの手当を講じなければ，北海道，四国，九州における鉄道旅客輸送事業の存続さえ危惧される事態となる。そこで，政府は事業損失に対して「経営安定基金」の運用益で手当てすることで，JR三島旅客輸送事業者の自立した経営を促すこととなった。

第4章（p.159）でも指摘したように，鉄道旅客輸送事業損失を補填するために事業年度

ごとに政府や地方自治体から補助金が交付されると、事業者は鉄道旅客輸送事業損失の赤字幅を圧縮しようとする経営のインセンティブは働きにくく合理化が進みにくいのに対し、経営安定基金のような基金創設では、事業者の損益黒字化に対するインセンティブを損なわない。すなわち、事業者が鉄道旅客輸送事業損失の赤字幅の圧縮に努めれば努めるほど、基金の運用益による収益で経常損益は改善され、黒字化の達成も容易なものとなる。つまり、この経営安定基金は、事業損失を補填するための補助金交付よりも、事業者の黒字化に対するインセンティブを引き出しやすく、その結果補助金交付に比べて政府・地方自治体の財政負担も軽減しやすい。

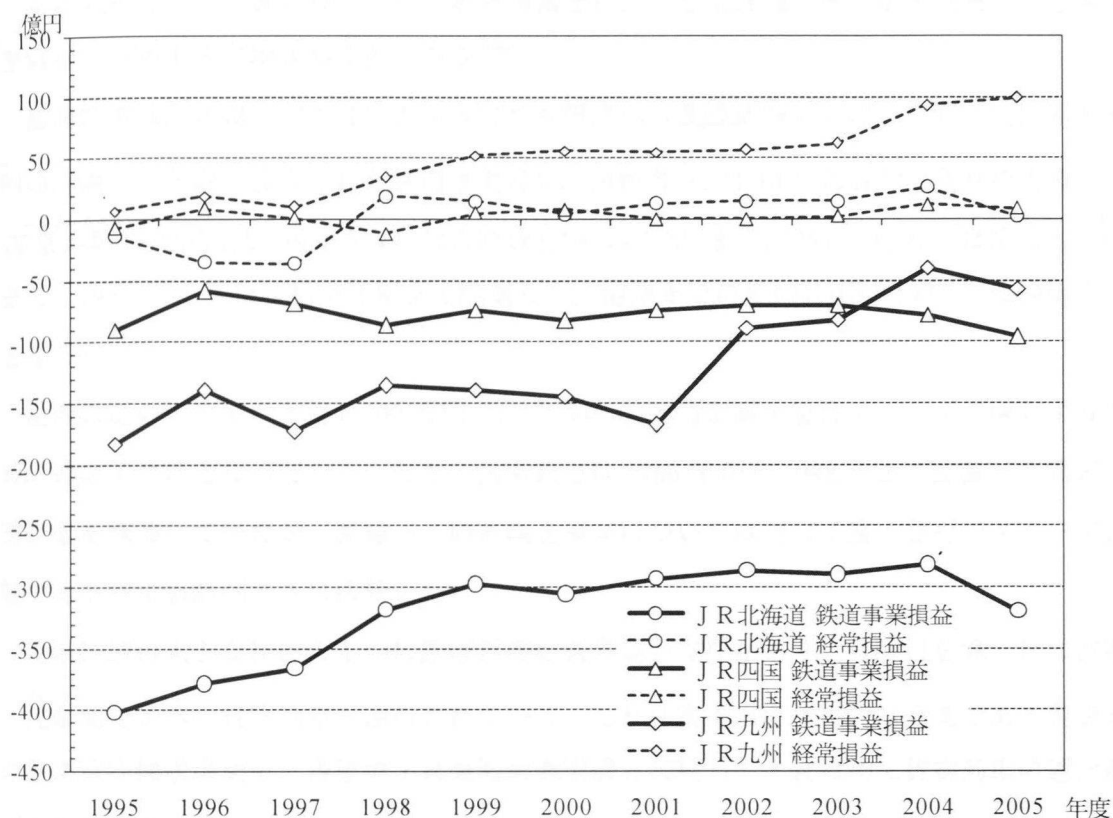
この経営安定基金は、J R 三島旅客輸送事業者に対し合計 1 兆 2,781 億円（北海道 6,822 億円、四国 2,082 億円、九州 3,877 億円）交付された。この経営安定基金は国鉄の長期債務に組み込まれ、直接的には国鉄清算事業団が拠出したことになるが、最終的には政府が拠出したことになる。また、経営安定基金の運用益が確保しやすいように、経営安定基金の資金を国鉄清算事業団に貸し付けることができ、一般市場で運用するよりも有利な運用益を得られる制度になっている。この部分については、政府による補助金交付とも捉えることができるが、直接的に事業損失に対して補填するのではなく、事前に定めた貸付条件に基づいて補助金を交付しているため、J R 三島旅客輸送事業者の経常損益黒字化へのインセンティブを損なうようなものではない。

また、J R 三島旅客輸送事業者に対しては、政府・地方自治体は固定資産税の減免措置を続けている。これも公的な補助の 1 つである。この減免措置は地方税法（1950 年法律第 226 号）附則第 15 条の 3 第 1 項により鉄道事業用資産の課税標準価格を 40% 減とするもので、J R グループの事業者に対して国鉄改革時に 10 年間（1996 年度まで）との時限的な措置であったが、1997 年度以降は J R 三島旅客輸送事業者と J R 貨物が減免措置を受けている。これにより、2005 年度には J R 三島旅客輸送事業者で約 87 億円の課税が減免されている。

以上のような政府などによる公的な支援により、J R 三島旅客輸送事業者は鉄道旅客輸送事業損益では赤字を計上しているが、経営安定基金の運用益などによって、経常損益は黒字を確保している（図表 5-12）。しかし、1990 年代後半に鉄道旅客輸送事業損失の増加などを理由に、J R 三島旅客輸送事業者は相次いで運賃の値上げを実施した。だが、国鉄改革時には J R 三島旅客輸送事業者は発足後に数年に亘って大幅な運賃値上げを実施しなければ鉄道事業の維持が難しいという指摘があったにも関わらず、20 年間で運賃の値上げ

は1度しか実施していないのは、J R三島旅客輸送事業者においても国鉄改革は成功したという証左であるといえる。

図表 5-12 J R三島旅客輸送事業者の鉄道事業損益・経常損益（1995 年度以降）



〈出所〉国土交通省鉄道局監修 [2006c], pp.81-86 より筆者作成。

国鉄改革時に、国鉄の長期債務 37 兆 1,000 億円のうち 11 兆 6,000 億円（のちに 14 兆 5,000 億円¹⁹²）を J R グループの事業者が負担することになった。この長期債務については、経営基盤の違いなどから J R 三島旅客輸送事業者は承継せず、J R 本州 3 旅客輸送事業者のみが継承することになった。

¹⁹² J R 本州 3 事業者の株式上場に際して、国鉄改革時に新幹線鉄道の線路施設を承継した特殊法人の新幹線鉄道保有機構から、当該の新幹線鉄道線路施設を譲渡する必要がある。このときに新幹線鉄道施設に関わる長期債務 2 兆 9,000 億円を追加的に継承することとなった。よって、J R 本州 3 事業者が最終的に負担することとなった国鉄の長期債務は 14 兆 5,000 億円となった。

第3節 民営地方鉄道旅客輸送事業者・国鉄特定地方交通線転換第三セクター鉄道旅客輸送事業者

1. 岳南鉄道

岳南鉄道は、岳南鉄道線・吉原（静岡県富士市） - 岳南江尾（同）間 9.2kmで鉄道事業を営む地方陸上旅客輸送事業者である¹⁹³。

岳南鉄道は、1948年12月に吉原本町から沼津への鉄道路線を計画した第二次世界大戦前の計画を引き継ぎ設立された鉄道事業者で、1949年11月18日に鈴川（現在の吉原） - 吉原本町間が開業し、1950年4月に吉原（現在の本吉原）まで、1951年12月には岳南富士岡まで、1953年1月には岳南江尾まで開業した。沼津までの延伸計画は1972年に沙汰済みとなった。

岳南鉄道の資本金は1億6,000万円で、全体の60%強を富士急行グループで保有するため、連結子会社となっている。なお、岳南鉄道は1966年から1998年まで路線バス旅客輸送事業を兼業していたが、路線バス旅客輸送事業については同じく富士急行のグループ会社である富士急静岡バスに移管した。

岳南鉄道の大きな特徴の1つに鉄道貨物輸送事業の存在があり、日曜日を除く日に吉原 - 比奈間で8本の貨物列車が運行されている。これは富士市の代表的な産業である製紙業の鉄道貨物輸送事業で、吉原でJR東海東海道線と接続してJR貨物に貨物列車の運行が引き継がれる。

岳南鉄道線の輸送成績を

図表 5-13 岳南鉄道線の旅客輸送事業成績（2004年度）

図表 5-13に示す。岳南鉄道線の輸送人員は、1967年度に約510万人のピークを迎え、爾来減少傾向が続いたものの、2002年度以降はわずかながら

	旅客輸送人員		旅客輸送人キロ		旅客輸送密度 (人)
	(千人)	(%)	(千人キロ)	(%)	
定期	278	40.29	1,123	40.45	324
定期外	412	59.71	1,653	59.55	477
合計	690	100.00	2,776	100.00	801

〈出所〉国土交通省鉄道局監修 [2006a] より筆者作成。

増加している。それでも2004年度はピーク時の13.5%に過ぎない。また輸送密度も801人と国鉄の特定地方交通線であれば廃止対象となる水準である。岳南鉄道は、全線を利用

¹⁹³ 岳南鉄道の路線図を附図表 9 (p.399) に図示した。なお、岳南鉄道の路線には正式な路線名称がない。本論文では便宜的に「岳南鉄道線」と路線を指す。

すると350円の運賃が必要だが、土曜日・休日には全線が400円で自由に乗降できる一日フリー券を発売している。なお、鉄道貨物輸送事業についても、鉄道旅客輸送事業と同様に、輸送量は減少している。1969年度に99万tが2004年度には12万tに減少している。

一方、岳南鉄道の財務状況を図表5-14に 図表5-14 岳南鉄道の財務状況（2004年度）

示す。この鉄道事業営業損益には鉄道貨物輸送事業分も含まれている。なお、鉄道旅客輸送事業部分の収入は1億1,803万円で鉄道事業営業収益の47.1%を占めている。鉄道事業営業損益では2,388万円の赤字を計上しているが、その他の営業損益5,094万円の黒字¹⁹⁴で鉄道事業営業損益と営業外損益の赤字を補填する形で、全事業経常損益は2,451万円の黒字を計上している。最

鉄道事業営業損益	▲	2,388
鉄道事業営業収益		25,077
鉄道事業営業費用		27,464
その他の営業損益		5,094
営業外損益	▲	256
営業外収益		1,222
営業外費用		1,479
全事業経常損益		2,451
特別損益	▲	760
税引前損益		1,691
最終損益		925

〈註〉 単位は万円。

〈出所〉 国土交通省鉄道局監修 [2006a] より筆者作成。

終損益では黒字を決算しているが、鉄道事業営業損益の赤字額の圧縮、黒字化が当面の課題となっている。

この輸送成績と財務状況から、岳南鉄道は鉄道貨物輸送がなく、鉄道旅客輸送単独だけでは鉄道事業の存続が難しいことがわかる。

岳南鉄道線は全線が富士市域であるため、沿線の地方自治体は基本的に富士市のみとなる。そのため、岳南鉄道と富士市の協力体制の構築は比較的進んでいる。富士市は人口が24万人と中規模の地方都市である。富士市は1966年11月に富士市・吉原市・鷹岡町が合併して発足した地方自治体で、JR東海富士駅を中心とした旧富士市街と旧吉原市街に中核市街地が二分化し、さらに1988年に富士駅の南東約1.5kmにJR東海道新幹線の新富士駅が開業したため、市街地が三極に分化している。しかし、これらを結ぶ地方陸上旅客輸送事業は路線バス旅客輸送事業のみで、東海道新幹線と東海道線、岳南鉄道線が有機的にうまくネットワークとして形成されていない問題点がある。富士市は、三極に分化した市街地を地方陸上旅客輸送事業のネットワークで有機的に結ばれていないため、自家用乗用車の増加を招き、さらには岳南鉄道線の輸送人員の減少を招いたと考え¹⁹⁵、地方陸上旅客

¹⁹⁴ その他の営業損益では、不動産事業による収益が大きなウェイトを占めている。

¹⁹⁵ 富士市の調査に拠れば、パーソントリップの71%は自家用乗用車に依存し、地方陸上旅客

輸送事業を中心とした公共用旅客輸送事業を重視した施策を立案した。

この施策では、富士市域の東西基軸方向の地方陸上旅客輸送事業として岳南鉄道に役割が期待されている。富士市は、吉原・富士・新富士の3地域を結ぶ長期的な施策として、岳南鉄道線に軌陸両用車（DMV、第7章第2節（p.320）参照）を導入する計画を策定している。これに拠れば、この軌陸両用車を岳南鉄道線に導入することで、岳南鉄道線の設備を活用しつつ、吉原駅での乗り換えを解消して、吉原・富士・新富士の3地域を直線的に結び、さらにはそれぞれの市街地で乗降できるとしている。この軌陸両用車を活用した計画は2012年度の供用開始を目標とし、2007年1月には、JR北海道から軌陸両用車を借り受け、岳南鉄道線で試験運行を実施した。

富士市側も岳南鉄道線を市域の「財産」と捉え、活用させる方向にあり、岳南鉄道も富士市側に協力する意向があることから、岳南鉄道線は地方陸上旅客輸送事業再生の好例となる可能性が十分にあるといえる。

2. 北海道ちほく高原鉄道・北越急行

(1) 北海道ちほく高原鉄道

北海道ちほく高原鉄道は、2006年4月までふるさと銀河線・池田（十勝支庁中川郡池田町）^{きたみ} - 北見（網走支庁北見市）間 140.0kmで鉄道旅客輸送事業を運営していた地方陸上旅客輸送事業者の1つである¹⁹⁶。

ふるさと銀河線は旧国鉄（JR北海道）池北線を承継した路線で、池北線は道南・道央地方と網走を結ぶ網走線として建設され、1910年に池田 - 瑠別（のちの陸別）^{りくべつ}間が開業し、1911年には瑠別 - 野付牛（現在の北見）^{のつけうし}間が開業した（翌1912年に網走まで全通開業）。1961年に池田 - 北見間を池北線と改称した。1932年に石北線が開業し、徐々に道央地方と網走を結ぶメインルートは網走線・池北線から石北線に移り、池北線は沿線には都市もなく、帯広、池田、足寄、^{あしよろ}陸別、北見などのローカルな旅客輸送事業が主体となった。

第1節（p.199）でも述べたように、1980年に日本国有鉄道経営再建促進特別措置法（国鉄再建法、1980年法律第111号）が公布され、池北線は1982年に第二次特定地方交通線に選定された。1984年6月に運輸大臣が池北線を特定地方交通線として承認するにあつ

輸送事業の分担率はわずか4%である（榛葉法大〔2007〕）。

¹⁹⁶ 北海道ちほく高原鉄道ふるさと銀河線の路線図を附図表10（p.400）に図示した。

て、北海道などは池北線が100kmを超える長大線区であること、冬季が厳しい寒さに襲われる特殊事情がある点などを根拠に承認の除外を訴え、これを受け運輸省は冬季の交通調査を実施した。この調査を踏まえ1985年6月に、名寄線・天北線・標津線を含めた100kmを超える「長大四線」が特定地方交通線に追加承認された。

池北線沿線では、廃止を前提とした協議会への出席を拒否していたが、出席拒否を続けていれば池北線の廃止が決定されることから、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者を設立して鉄道旅客輸送事業を存続させる方針に転換し、1988年11月に北海道を最大の出資者とする第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者設立の方針が決定した。

北海道では、図表5-15に示すように22線区1,456.5kmが特定地方交通線に選定されたが、池北線（北海道ちほく高原鉄道）以外の線区は、いずれも鉄道輸送事業を廃止し路線バス旅客輸送事業に転換している。池北線は、1989年6月4日に北海道ちほく高原鉄道に転換した。

北海道ちほく高原鉄道は、開業（転換）初年度となる1989年8月に列車の運行本数を26本から39本に増発し、1991年には一部の列車をJR根室線に乗り入れ、帯広まで直通運行を開始した。また、路線名に因み著名な漫画家が描い

図表5-15 北海道内の国鉄特定地方交通線

路線名	区間	営業キロ	鉄道輸送事業廃止日
1 白糠線	白 糠 - 北 進	33.1	1983/10/23
1 渚滑線	渚 滑 - 北見滝ノ上	34.3	1985/04/01
1 相生線	美 幌 - 北見相生	36.8	1985/04/01
1 万字線	志 文 - 万字炭山	23.8	1985/04/01
1 岩内線	小 沢 - 岩 内	14.9	1985/04/01
1 興浜北線	浜 頓 別 - 北見枝幸	30.4	1985/07/15
1 興浜南線	興 部 - 雄 武	19.9	1985/09/17
1 美幸線	美 深 - 仁 宇 布	21.2	1985/09/17
2 富内線	鷗 川 - 日 高 町	82.5	1986/11/01
2 胆振線	伊達紋別 - 倶知安	83.0	1986/11/01
2 広尾線	帯 広 - 広 尾	84.0	1987/02/02
2 瀬棚線	国 縫 - 瀬 棚	48.4	1987/03/16
2 湧網線	網 走 - 中 湧 別	89.8	1987/03/20
2 十勝線	帯 広 - 十勝三股	78.3	1987/03/23
2 羽幌線	留 萌 - 幌 延	141.1	1987/03/30
2 幌内線	岩 見 沢 - 幾 春 別	20.8	1987/07/13
2 松前線	木 古 内 - 松 前	50.8	1988/02/01
2 歌志内線	砂 川 - 歌 志 内	14.5	1988/04/25
2 標津線	標 茶 - 根室標津	69.4	1989/04/30
	中 標 津 - 厚 床	47.5	
2 名寄線	名 寄 - 遠 軽	138.1	1989/05/01
	中 湧 別 - 湧 別	4.9	
2 天北線	音威子府 - 南 稚 内	148.9	1989/05/01
2 池北線	池 田 - 北 見	140.0	

〈註〉 路線名の数字は、特定地方交通線承認の時期を示す。
 〈出所〉 財団法人運輸政策研究機構編 [2000], pp.196-197 より筆者作成。

たラッピング列車や蒸気機関車（SL）を運行させるなど、増収策を展開した。

しかし、ふるさと銀河線の利用者数は減少し続け、1990年度に102万7,000人を記録した輸送人員は2003年度に50万人を割り込み、輸送密度は1990年度の516人から242人（2004年度）に減り、10年余で半減した（次ページの図表5-16）。

この結果、毎年約5億円の経常赤字を計上し、北海道や沿線の地方自治体が拠出した経営安定基金の運用益も減少し、2000年には経営改善計画を策定し、経費削減策を施し

図表 5-16 ふるさと銀河線の輸送成績（2004年度）

	旅客輸送人員		旅客輸送人キロ		旅客輸送密度
	(千人)	(%)	(千人キロ)	(%)	(人)
定期	280	61.95	6,028	48.68	118
定期外	172	38.05	6,356	51.32	123
合計	452	100.00	12,384	100.00	242

〈出所〉国土交通省鉄道局監修 [2006a] より筆者作成。

た。それでも、2004年度に経営安定基金が枯渇することが見通されたことから、2003年3月に沿線市町は北海道に対して追加的な支援を求めたが、北海道は財政難を理由に追加的な支援は困難と回答した。この結果、2005年度は沿線の市町だけで北海道ちほく高原鉄道の赤字を補填するなど独自の支援策を施すことになった。

沿線の市町でも、北見市は地方路線バス旅客輸送事業への転換が望ましいとの意思を表したり、人口の減少などから財政が厳しい状態にあったことから、2005年3月に沿線の市町などで組織する「ふるさと銀河線関係者協議会」は、北海道ちほく高原鉄道の地方鉄道旅客輸送事業の存続を断念した。ただし、陸別町だけは地方鉄道旅客輸送事業の廃止に最後まで反対した。これを受け、北海道ちほく高原鉄道は4月21日に国土交通大臣に鉄道事業の廃止届を提出した。

2006年4月20日の最終運行を以てふるさと銀河線での運行は停止し、翌日から陸別町を境に池田側では十勝バス、北見側では北海道北見バスがそれぞれ、ふるさと銀河線の代替となる路線バス旅客輸送事業を開始した。

国鉄特定地方交通線転換の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者で、全線の鉄道旅客輸送事業を廃止し事業者自体も解散したのは、この北海道ちほく高原鉄道の事例が初めてであった。

図表 5-17 北海道ちほく高原鉄道の財務状況（2004年度）

鉄道事業営業損益	▲	35,723
鉄道事業営業収益		19,721
鉄道事業営業費用		55,443
その他の営業損益		0
営業外損益		2,260
営業外収益		2,273
営業外費用		12
全事業経常損益	▲	33,462
特別損益		33,269
税引前損益	▲	193
最終損益	▲	341

〈註〉 単位は万円。

〈出所〉国土交通省鉄道局監修 [2006a] より筆者作成。

このような鉄道旅客輸送事業の廃止に至ったのも、北海道ちほく高原鉄道の財務状況からも読み取ることができる。図表 5-17は 2004 年度（鉄道旅客輸送事業廃止の前年度）の財務状況を示したものである。本業である鉄道事業営業損益は、年間で約 5 億 5,500 万円

の費用を投じて約1億9,700万円の収益しか確保できていない。この結果、約3億5,700万円の損失を発生させている。本業以外の営業外損益では約2,300万円の収益を確保しているが、5億円を超える鉄道事業営業損失の前では焼け石に水の状態である。沿線の地方自治体の補助が特別損益に計上されたものの、最終損益では341万円の最終損失を計上した。

北海道ちほく高原鉄道の輸送成績からすれば、このような財務状況は経験則から当然ともいえる。わずか10年余で輸送人員が半減するのは厳しいものである。特に、1991年に帯広まで直通運行を開始して利便性を向上させたにも関わらず、輸送人員の減少が反転しなかった。これについて、鶴通孝氏は、①沿線地方自治体の希薄な人口分布、②高齢者の自動車運転免許所持者の増加が要因であると指摘している（鶴通孝 [2006], p.72）。①については、^{ほんべつ}本別・^{おけと}足寄・^{ぐんねつ}陸別・置戸・訓子府の沿線中間5町の人口が2005年3月には約3万0,700人と、これらの地方自治体の面積が3,127.32km²と東京都の1.4倍の面積でありながら約3万人しか人口がいらないのであるから、北海道の地理的な特殊事情を考慮しても、鉄道旅客輸送事業が維持できるような人口分布ではなかったといえる。

②については、非老年期に自動車運転免許を取得し、免許所持を続けるとともに自家用乗用車の運転も続ける高齢者が増加し、そのような高齢者は自身が移動したい時には自ら自家用乗用車を運転することで、移動需要を自家供給する。これでは、ふるさと銀河線を利用しなくとも生活できるようになる。また、商業地域が市街地の郊外に移り自家用乗用車の運転を辞退したくとも運転しなければ日常生活が成立しないという側面もある。その結果、自動車運転免許を所持していない高齢者の比率が相対的に低下し、主に自動車運転免許の非所持者が利用していたふるさと銀河線の輸送人員が減少したと考えられる。

北海道ちほく高原鉄道の事例は、北海道内で唯一鉄道旅客輸送事業として存続した国鉄特定地方交通線で、構造的な輸送形態から鉄道旅客輸送事業はいずれ破綻し廃止に追い込まれるのは明白であり、鉄道旅客輸送事業の廃止は当然だというよりも、一般的に交通弱者と呼ばれる高齢者でも自動車運転免許を所持することで、自動車運転免許所持者の比率が増加し、それが地方鉄道事業者の存続が危うくしていることを強調しなければならないだろう。

(2) 北越急行

北越急行は、^{むいかまち}六日町（新潟県南魚沼市） - ^{さいがた}犀潟（新潟県上越市大潟区）間 59.5kmで

全線単線直流電化の「はくはく線」を運営している地方陸上旅客輸送事業者の1つである¹⁹⁷。

北越急行は、1962年5月に鉄道敷設法（1922年法律第37号）改正¹⁹⁸により、国鉄北越北線^{はくえつほく}として予定線に編入されたことから端を発する¹⁹⁹。1968年に着工したが、1980年の国鉄再建法の施行により工事が中断された。しかし、北越北線は全国でも有数の豪雪地帯である新潟県魚沼・頸城^{くびき}両地域の生活基盤を確立するうえで重要な鉄道路線であるという、主として沿線地方自治体側の認識から、1984年8月30日に新潟県と地方自治体17市町村²⁰⁰と民間企業など13団体からの出資によって、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者「北越急行」を設立し、北越北線の建設計画を引き継いだ。1985年に日本鉄道建設公団によって建設工事が再開された。建設途中の1989年には、政府によって北越北線の電化・高速化の方針が決定され、当初の着工から29年経た1997年3月22日に全線で開業した。なお、長く「北越北線」と呼ばれていたが、開業前に住民アンケートを実施し「はくはく線」が正式な路線名称となった。

北越急行の資本金は45億6,800万円で、最大の出資者は新潟県の54.84%であり、他に地方自治体が合計で28.43%、民間企業は、地元金融機関である第四銀行と北越銀行、東北電力、新潟県内の地方路線バス旅客輸送事業者（越後交通、新潟交通、頸城自動車）、新潟県農業協同組合中央会（JA新潟中央会）などの団体を含め13の企業・団体が出資している。このうち、湯沢町と津南町は北越急行の厳密な沿線地方自治体ではないが、湯沢町においてはJR東日本上越線を介して北越急行の列車が乗り入れること、津南町においては北越急行を利用した観光客の入れ込みが期待できることから、それぞれ出資したと考えられる。

北越急行の列車は、特急「はくたか」と快速列車、普通列車の3種類が運行され、特急

¹⁹⁷ 北越急行はくはく線の路線図を附図表11（p.401）に図示した。

¹⁹⁸ 鉄道敷設法は、「本邦ニ必要ナル鉄道ヲ完成スル為日本国有鉄道ノ敷設スヘキ予定鉄道路線」（第1条）を定める法律で、別表に55の3として「新潟県直江津ヨリ松代附近ヲ経テ六日町ニ至ル鉄道及松代附近ヨリ分岐シテ湯沢ニ至ル鉄道」と現在の北越急行線が明記されている。なお、鉄道敷設法は1988年に日本国有鉄道改革法等施行法第110条により廃止された。

¹⁹⁹ 予定線に編入される前に、北越南線（越後湯沢 - 松之山 - 直江津間）との建設計画との間で、激しい鉄道誘致合戦が展開された。

²⁰⁰ 北越急行設立時は、上越市、十日町市、六日町、湯沢町、松代町、浦川原村、大島村、大潟町、頸城村、安塚町、松之山町、塩沢町、川西町、津南町、中里村、牧村、三和村の17市町村だったが市町村合併が進み、現在では上越市、十日町市、南魚沼市、湯沢町、津南町の5市町となっている。

「はくたか」は上越新幹線の接続駅である越後湯沢駅とほくほく線を経由して富山・金沢を結ぶ特急列車で、1日24本運転されている（年末年始・旧盆期には増発される）。この特急「はくたか」は、北越急行が所有する「スノーラビット」と呼ばれる681系2000番台電車（18輛）、683系8000番台電車（9輛）、JR西日本が所有する「ホワイトウィング」と呼ばれる681系電車（36輛）が使用されている²⁰¹。第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が特急列車に用いる車輛を自ら所有しているのは全国的にも珍しく、北越急行の他に、北近畿タンゴ鉄道、智頭急行の2者しかない。また、快速列車と普通列車は主に越後湯沢 - 直江津間でHK100形電車（12輛）を用いて運転され、JR東日本信越線・上越線に乗り入れている。

北越急行の特徴は、特急列車を運転していることである。国鉄時代に、首都圏と富山・石川・福井の北陸3県との間の鉄道旅客輸送利用は、米原回りの東海道新幹線・北陸線経由がメインルートであった。1988年3月のJRダイヤ改正において、長岡回りの上越新幹線・信越線経由のルートに速達型の特急列車が登場し、特に富山・石川両県については、長岡回りへの旅客移動がみられた。

一方、1988年8月に、運輸省は整備新幹線の運輸省企画案において、北越北線の電化・高規格化を提唱した。これは、電化・高規格化した北越北線を経由して越後湯沢と富山・金沢との間に最高速度160km/hの「スーパー特急」を運行し、大幅な所要時間の短縮を図ろうとする計画だった。この整備新幹線運輸省企画案が提唱された背景には、当時の整備新幹線問題が存在する。当時の整備新幹線建設促進検討委員会は、着工優先順位や財源の問題で審議が難航し、この打開策とした運輸省が提唱したのが整備新幹線運輸省企画案であり、フル規格新線、新在直通線、新幹線規格新線を提案し、北越北線については最高速度160km/hのスーパー特急を運転するために電化・高規格化することが盛り込まれた。

政府の幹線鉄道活性化事業費補助金制度から補助を受けることで、北越急行が電化・高規格化の為に拠出する直接的な費用を抑えることができることから、北越北線の電化・高規格化が1989年に決定した。これにより、北越急行は、非電化単線の地方鉄道新線という立場から、首都圏と北陸地方を結ぶ高速鉄道旅客輸送ネットワークの一翼を担う立場へと

²⁰¹ 特急「はくたか」に用いられる両事業者の車輛は、一体として共通に運行に用いられ、北越急行が所有する車輛はJR西日本に車輛の整備・検査を委託しているため、事実上北越急行はこれらの車輛の所有権のみを有しているとも言える。また、2005年2月までJR東日本が所有する485系3000番台電車が特急「はくたか」の運行に用いられていた。

変貌した。1988年当時は、整備新幹線の1つである北陸新幹線の整備方法（規格、財源）がはっきりと決定しておらず、まずは北越急行の高速化を進めることで、首都圏と北陸圏の鉄道ネットワークの高速化を図ろうとしたのである²⁰²。

北越急行の開業当時の特急列車の最高速度は140km/hで、国内のJR在来線最高速度の青函トンネル区間と並んでいたが、その後、1998年、2002年のダイヤ改正において最高速度が更新され、現在では当初の高速化の目標であった最高速度160km/hで運行されている。なお、最高速度160km/hで運行されるのは、ほくほく線内のみである。

このほくほく線の高速化によって、ローカル鉄道旅客輸送を担う快速・普通列車についても、高速運転が可能な高出力の電車が導入され、快速・普通列車が先行しても特急列車が速度を抑制して速達性が低下するのを防いでいる。

北越急行が首都圏と北陸圏を結ぶ高速鉄道旅客輸送ネットワークの一翼を担っていることは、北越急行の輸送人員からも読み取ることができる。

図表 5-18は、

図表 5-18 ほくほく線の旅客輸送成績（2004年度）

2004年度のほくほく線の旅客輸送成績を示している。定期とは、定期券を用いて

	旅客輸送人員		旅客輸送人キロ		旅客輸送密度	旅客輸送収入	
	(千人)	(%)	(千人キロ)	(%)	(人)	(万円)	(%)
定期	472	14.47	8,614	5.47	397	5,952	1.84
定期外	2,790	85.53	148,880	94.53	6,855	316,722	98.16
合計	3,262	100.00	157,494	100.00	7,252	322,675	100.00

〈出所〉国土交通省鉄道局監修 [2006a] より筆者作成。

利用する通勤・通学者で、定期外はそれ以外である。ほくほく線の場合の定期外は、そのほとんどが特急「はくたか」の利用者といってもよい。輸送人員では85%超、輸送人キロでは約95%、旅客輸送収入に至っては98%超が定期外の利用者で占められている。また、前記統計資料（国土交通省鉄道局監修 [2006a]）よりも古い資料であるが、北越急行の資料「平成14年度の輸送概況」によれば、特急「はくたか」の輸送密度は6,680人、快速・普通列車の輸送密度は2,360人の合計9,040人であった²⁰³。

この輸送成績から、北越急行の主たる事業は、特急「はくたか」の運行がメインの鉄道

²⁰² 北越急行が高速化することによって、距離にして約51km、所要時間にして上野 - 富山間で38分、上野 - 金沢間で53分の短縮ができると1988年に試算された。

²⁰³ 2004年10月23日に発生した新潟県中越地震によって、ほくほく線は地震発生時から運行を見合わせ、11月1日まで特急「はくたか」の運行ができなかった（普通列車については10月26日から一部区間で運行を再開した）。

旅客輸送事業となっていることがわかる。

一方、2004年度の北越急行の財務状況を図表5-19に示した。

本業である鉄道事業の営業損益は8億2,653万円の黒字、営業外損益は1億0,731万円の黒字で、全事業の経常損益は9億3,384万円の黒字を計上し、最終損益では4億7,584万円の黒字決算を計上した。

北越急行は、1997年の開業から一度も赤字決算を計上することなく、億単位の経常収益を計上している。このように億単位で経常収益を計上している第三セクター鉄道事業者は、北越急行以外に智頭急行（上郡

- 智頭間）以外に存在しない。これは、智頭急行とともに、高速化によって多くの利用者を呼び込むことができたことを示している。

また、北越急行は、海水浴地である柏崎などへの夏期の臨時列車や十日町雪祭りへの臨時列車を運転することで、細かな鉄道旅客輸送需要の変動にも対応している。特に、JR東日本との連携による臨時列車や企画きっぷ発売などは積極的である。また、全区間の67%を占めるトンネル区間を活用して、DVD映像が天井に投影される日本初のシアター列車「ゆめぞら号」を導入している。

北越急行は、積極的な営業活動と旺盛な特急による都市間鉄道旅客輸送事業によって、数少ない経常黒字を計上する第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者であるが、2点の問題があると考えられる。

第一の問題は、年間10億円近い経常収益を計上しているのであれば民営地方鉄道旅客輸送事業者で鉄道旅客輸送事業を経営できないのかという点である。年間10億円近い経常収益を計上しているのであれば、民営地方鉄道旅客輸送事業者でも十分に鉄道旅客輸送事業を経営できるはずである。例えば、既に北越急行に出資している越後交通や頸城自動車が鉄道旅客輸送事業を営んでも問題はないはずである²⁰⁴。一方、実際の列車運行事業者と線

図表5-19 北越急行の財務状況（2004年度）

鉄道事業営業損益	82,653
鉄道事業営業収益	380,509
鉄道事業営業費用	297,856
その他の営業損益	0
営業外損益	10,731
営業外収益	14,929
営業外費用	4,198
全事業経常損益	93,384
特別損益	▲ 13,258
税引前損益	80,126
最終損益	47,584

〈註〉 単位は万円。

〈出所〉国土交通省鉄道局監修〔2006a〕より筆者作成。

²⁰⁴ 越後交通は中越地方（長岡市中心）で1975年3月まで地方鉄道旅客輸送事業（1995年まで地方貨物鉄道輸送事業）を、頸城自動車は1971年4月まで地方鉄道旅客輸送事業（頸城鉄道

路・施設管理事業者に分離して、実際の列車運行專業事業者をJR東日本などに移譲すること（上下分離）である。北越急行の民間企業側出資者の筆頭が新潟市に本店を置く第四銀行の5.00%を考慮すると、54.64%も出資している新潟県との格差は大きく、地方自治体の出資比率も大きいことから、民間鉄道旅客輸送事業者への転換は容易なことではないが、決して不可能ということではない。

第二の問題は、2015年に予定されている北陸新幹線の金沢延伸開業、いわゆる「2015年問題」²⁰⁵である。2015年に北陸新幹線が長野－金沢間で開業すると、特急「はくたか」は廃止される見通しである。この「はくたか」の廃止によって、首都圏と北陸圏の鉄道利用は、上越新幹線・特急「はくたか」経由から、北陸新幹線経由に移動する。これによって北越急行は輸送人キロでは約95%を占める定期外の利用者を失う可能性が非常に高い。

これは、北越急行の高速化が決定した時点（1989年）では、整備新幹線である北陸新幹線の整備方法が明確に決定しておらず、首都圏と北陸圏の高速鉄道ネットワーク改善のために、整備新幹線整備方法の決定を待たずに北越急行の高速化が決まったというこれまでの事情がある。しかし、1998年3月には北陸新幹線の長野－上越間が着工し、さらに2001年4月には上越－富山間、2005年には富山－金沢間も着工した（全区間ともフル規格新幹線で着工）。この北陸新幹線が延伸開業すれば、東京から金沢まで新幹線で結ばれることになる。

これによって、北越急行は、2015年には輸送密度が1,000人にも満たないローカル鉄道旅客輸送のみを担う第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者、つまり、前述の北海道ちほく高原鉄道のような国鉄地方交通線転換の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者と同じとなるだろう。

確かに、北陸新幹線が金沢まで延伸開業する2015年頃までの約20年間、首都圏と北陸圏の高速鉄道ネットワークを、北越急行に対する公的な助成制度による資金提供を受けてまで、形成したという意義は大きい。その一方で、ほくほく線の高速化に投じた資金を、北陸新幹線の延伸開業の建設費に転用すれば、北陸新幹線は開業予定の2015年以前に開業できる可能性がある。

鉄道)を営んでいた。

²⁰⁵ 一般には「2014年度問題」と呼ばれるが、これは北陸新幹線の金沢開業が2014年度末に予定されていることからであり、本論文では暦年の2015年を採って、「2015年問題」とした。

この「2015年問題」に対しては、北越急行の大熊孝夫社長が、2006年11月に十日町市で開催されたほくほく線沿線地域振興連絡協議会の研修会において「内部留保金を100億円に積み上げることを目標」と表明した²⁰⁶。これは、北越急行の最終収益を株主に配当することなどせずに、内部に貯留しておき、2015年以降に発生が予測される経常赤字の補填に用いることと考えられる。

このように、北越急行は、全国の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者でも珍しい高速化を実施し首都圏と北陸圏の高速鉄道旅客輸送ネットワークの一翼を担っているが、北陸新幹線が金沢まで開業する2015年以降は、ローカル鉄道旅客輸送を担うのみの地方鉄道旅客輸送事業者となることが見込まれており、2015年までにいかに内部留保金を積み上げることができるかが課題となっている。

第4節 整備新幹線並行在来線転換第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者

1. しなの鉄道

しなの鉄道は、長野新幹線²⁰⁷が開業した1997年10月1日に、旧JR東日本信越線・軽井沢かるいざわ（長野県北佐久郡軽井沢町） - 篠ノ井しののい（長野市）間65.1kmを承継して開業した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者である²⁰⁸。整備新幹線開業によってJRの並行在来線が転換した初めての第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者でもある。

長野新幹線の厳密なJR並行在来線は高崎 - 長野間であるが、群馬県側の高崎 - 横川間と篠ノ井 - 長野間はJR東日本が信越線として引き続き鉄道事業を営み、群馬・長野県境の横川 - 軽井沢間はJR在来線の中で最も勾配がきつく（66.7%）、列車はこの区間専用の電気機関車なしには運行できないこと、群馬・長野両県をまたぐ普通列車の利用者が少な

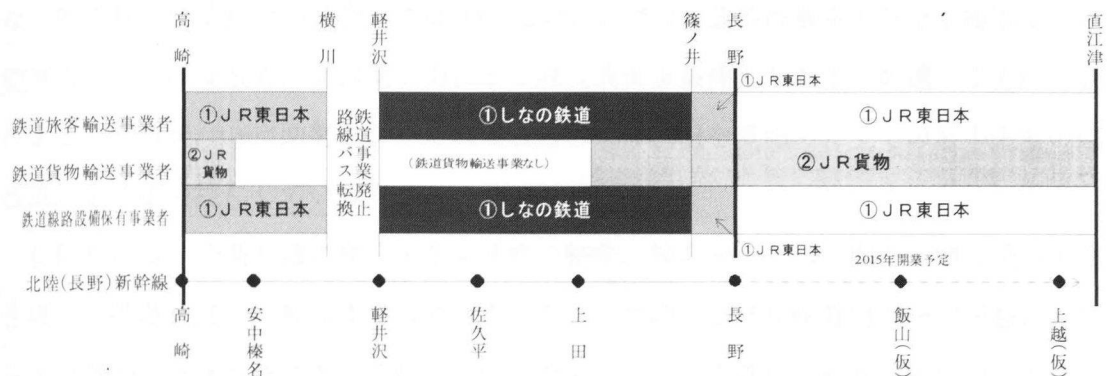
²⁰⁶ 『新潟日報』2007年3月20日・27日掲載。

²⁰⁷ 正式な路線名は「北陸新幹線」であるが、JR東日本が営業上「長野新幹線」を用い、一般にも広く浸透しているので、本論文では整備新幹線としての北陸新幹線と重複する場合もあるが、「長野新幹線」も用いる。

²⁰⁸ しなの鉄道線の路線図を附図表12（p.401）に図示した。

かったことから鉄道事業は廃止され、JRバス関東が代替となる路線バス事業を開始した(図表 5-20)。

図表 5-20 長野新幹線開業に伴うJR並行在来線の処遇



〈註〉 丸数字は鉄道事業者の種別を示す(①: 第一種鉄道事業者)。

〈出所〉 筆者作成。

篠ノ井 - 長野間はJR東日本篠ノ井線を経て中央線と接続し、名古屋方面から特急「しなの」が運行されていることから、しなの鉄道には移管されずJR東日本が鉄道旅客輸送事業を運営している。なお、しなの鉄道線の列車は長野まで乗り入れているが、JR東日本の列車がしなの鉄道線に乗り入れることはない。また、西上田 - 篠ノ井間では、JR貨物が第二種鉄道事業者として鉄道貨物輸送事業を運営している。

しなの鉄道線で運行される列車は、全て普通列車(快速列車を含む)で、JR東日本から譲渡された車輛(3輛編成)で運行されている。

しなの鉄道の設立当時の資本金は23億2,400万円で、出資者の筆頭は長野県(75.26%)で、沿線の10の地方自治体(長野市、上田市、小諸市など)²⁰⁹が14.85%、八十二銀行の地元金融機関、地方陸上旅客輸送事業者である長野電鉄など民間企業が9.68%を出資していた。

設立当初の計画では、2000年から2022年までに6回の運賃値上げを実施し、開業11年目である2007年度に単年度での黒字決算、23年目の2019年度に累積赤字を解消する計画で、輸送人員も1日4万人を見込んでいた。しかし開業後は、輸送人員が3万5,000人を割り込むなど、当初計画の達成が困難なものとなった。

²⁰⁹ 市町村合併が進み、沿線の地方自治体は8となっている。

輸送人員の減少などから、財務状況も経常損益で開業以来赤字を計上し続けた。2001年2月に、しなの鉄道がこのままでは債務超過状態に音いる危険性が高いとして、長野県は石井晴夫氏を委員長とするしなの鉄道経営改革検討委員会を設置し、この委員会は2001年12月に「しなの鉄道経営改革に向けての提言」を答申した（長野県企画局交通政策課（しなの鉄道経営改革検討委員会）[2001]）。この提言では、改革の基本方針を①極限までの自助努力による収支改善、②自助努力による収支改善を条件とした上での適正な方法と金額による公的負担、③自助努力による収支改善の進捗状況を見極めた上での最小限度の運賃改定、を改革の柱にしている。

具体的には、企業意識の徹底・企業体制の整備、旅客サービスの向上、増収策の実施、合理化の推進を進め、極限まで自助努力することで約5億5,000万円の経常損益における収支改善が見込まれること、それでも経常損失として計上される約6億円については、公的負担と最小限度の運賃改定によって補填することである。さらに、公的負担のスキームについては、公的負担は下部インフラストラクチャーに係る帳簿価額について、3分の2程度を必要最小限度として負担する形で行うべきである、とし、しなの鉄道の経営努力を促し、責任を明確にする必要から①県などとしなの鉄道との役割分担を明らかにすること、②県などの負担に一定の限度を設けることが提言に盛り込まれた。また、並行在来線の経営分離による第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する政府の補助制度が他の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に比べて不足しており、社会的インフラストラクチャーである地方鉄道旅客輸送事業に対する政府の補助制度の拡充を求めている。

一方、しなの鉄道の財務状況は、2001年度決算において累積赤字が約24億円に達し、資本金を上回る「債務超過」状態に陥った。

これに対し、長野県の田中康夫知事は、2つの施策を施した。1つは、しなの鉄道自身の経営改革のため、代表取締役社長に民間企業の幹部を迎え、徹底した経営改革を進めること、もう1つはしなの鉄道に対して県が有していた債権約103億円の放棄であった。

1つ目については、民間旅行代理店の幹部を代表取締役社長に招聘し、代表取締役社長のリーダーシップによって、将来に亘って継続して黒字を生み出すように社内の体制と営業力、合理化を進めることとした。この結果、2002年度の決算では償却前の損益計算において初めて黒字を計上し、2003年度の前期中間決算においては経常損益でも1億1,606万円の黒字決算を計上することができた。

もう1つのしなの鉄道に対する債権放棄については、田中康夫知事が2002年11月に、

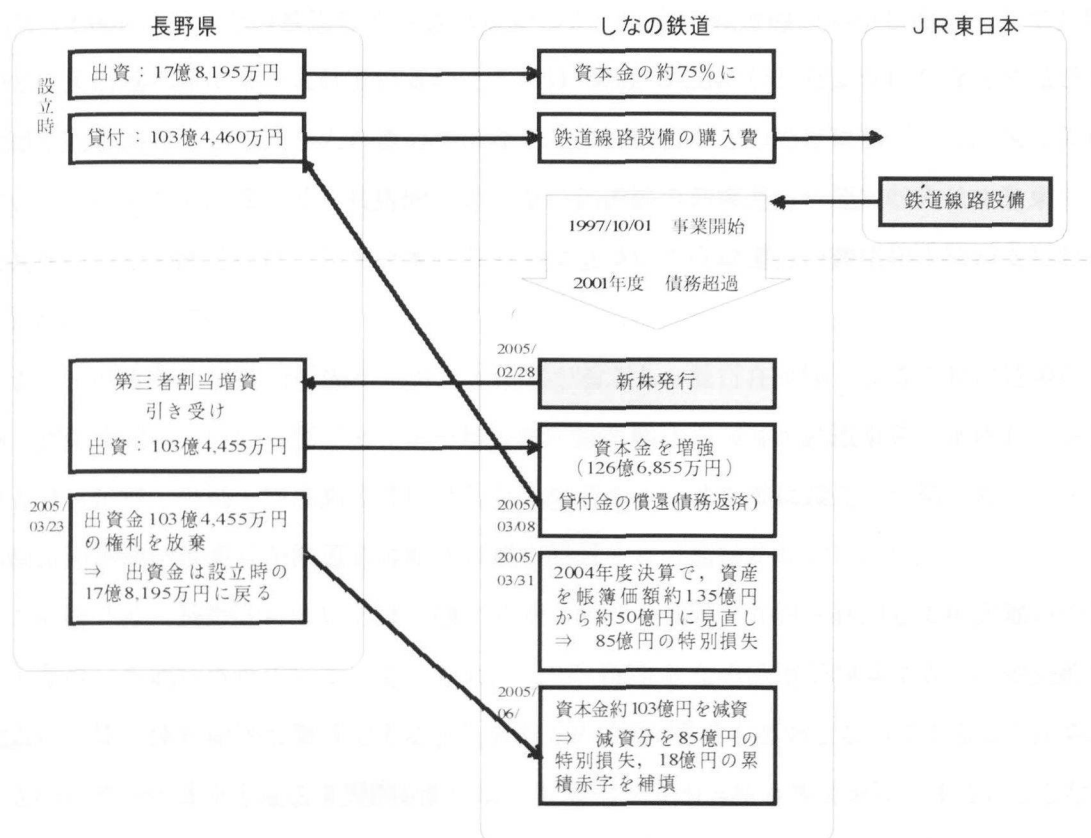
長野県が保有するしなの鉄道の債権約 103 億 4,460 万円の事実上の債権放棄を表明した。このしなの鉄道の長野県に対する債務約 103 億円とは、J R 東日本からしなの鉄道線（旧信越線）の線路施設をしなの鉄道が買い取るために長野県が貸し付けたものである。J R 東日本からしなの鉄道への線路施設の委譲については、最大の出資者である長野県が国鉄特定地方交通線と同様に無償での譲渡を主張したが、J R 東日本は無償で譲渡した場合に、損益計算書で特別損益を計上してしまい、株主に対して説明できないことを理由に、帳簿上の価格での有償譲渡を主張した。この対立した主張は、結局 J R 東日本の主張で合意されることになり、長野県は線路設備を買い取るために必要な資金をしなの鉄道に貸し付けた。

この債権放棄は、経営資源の効率的な活用を通じ生産性の向上を実現するために制定された産業活力再生特別措置法（1999 年法律第 131 号）第 3 条第 1 項の事業再構築計画に国土交通省から認定され、税制上の特例、商法上の手続の簡素化などの措置が受けられることになった。この認定を受けて、長野県は 2005 年 2 月にしなの鉄道の第三者割当増資の新株発行を引き受け、103 億 4,455 万円を出資した（長野県の出資額は設立時の出資と合わせると 121 億 2,650 万円）。これに対ししなの鉄道は 3 月に長野県に対する債務約 103 億 4,460 万円を一括して償還した。そして、長野県議会は県が提出したしなの鉄道に対する出資金のうち第三者割当増資の引受分と同額の 103 億 4,455 万円を放棄する議案を議決した。これで、事実上の債権放棄が完了した。

この債権放棄の過程において、しなの鉄道が第三者割当増資を実施したことは、減損会計制度²¹⁰を適用することで、過大な債務超過を回避する目的もあった。しなの鉄道は 2004 年度から減損会計制度を導入して、鉄道資産額を約 135 億円から約 50 億円に減損し、減価償却費を年間約 5 億円から約 2 億円に圧縮した。これで鉄道事業営業費用が圧縮できるようになった。そして、しなの鉄道が長野県の 103 億 4,455 万円の出資金の権利放棄によって減資し、過大となった累積赤字を減資分の資本金で補填することで、残余の累積赤字分についても 5 年程度で解消できる見通しとなった。これらの経過を 図表 5-21 に示す。

²¹⁰ 減損会計とは、資産の収益性が低下したことにより投資額の改修が見込めない状況となった場合に、回収可能性を反映させるように固定資産の帳簿価額を減額する会計処理で、2005 年度から強制適用された。

図表 5-21 しなの鉄道の債務超過状態に対する長野県の支援



〈出所〉筆者作成。

これらの事実上の債権放棄の施策によって、しなの鉄道の債務超過状態は解消され、約10億円の累積赤字の解消に努めることとなった。

この施策によって、しなの鉄道は債務超過状態から脱し、地方鉄道旅客輸送事業が存続されることになったが、長野県が債権放棄した約103億円は長野県の公金に他ならない。図表5-21からすれば、長野県がしなの鉄道線を存続させるために、JR東日本から有償で鉄道線路設備の資産を買い取り、無償でしなの鉄道に譲渡したと考えることができよう。長野県の公金である約103億円は、しなの鉄道線沿線ではない地方自治体（松本市や木曽地域、伊那地域など）が負担している。いわば、日常生活において利用することが限りなく少ないしなの鉄道線を存続させるために、長野県民全体で約103億円を負担したといえる²¹¹。

²¹¹ これについて、2005年4月に長野県民2名から「長野県職員に関する監査の請求」が提出され、監査委員は6月にしなの鉄道に対する出資金の支出は、「過大な債務超過に陥る危険性を回避し減損会計の適用後にその出資金を権利放棄することが、しなの鉄道の過大な累積損失

一方、しなの鉄道線については、厳密に考えればＪＲ並行在来線区間である篠ノ井－長野間（9.3km）がしなの鉄道に承継されなかった。しなの鉄道線の列車は原則として長野までＪＲ信越本線に乗り入れているが、これは 図表 5-20に示したようにしなの鉄道が第二種鉄道事業者として乗り入れるのではなく、ＪＲ東日本との協定に基づいて、乗り入れている。そのため、篠ノ井－長野間でのしなの鉄道線の列車運行の運賃収入はＪＲ東日本に入り、しなの鉄道にはＪＲ東日本から協定に基づいて列車運行の費用相当額が支払われる仕組みになっている。

また、1998年に北陸新幹線が長野－上越間で着工し、並行在来線となるＪＲ信越線の長野－直江津間についても第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が鉄道事業を承継し、長野県部分（長野－黒姫・妙高高原間）はしなの鉄道あるいは新規に設立した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が鉄道旅客輸送事業を経営する可能性が非常に高い。

この篠ノ井－長野間については、篠ノ井から分岐する篠ノ井線を経由して中央線の特急「しなの」が運行されている。そのため、この区間をしなの鉄道が継承すると、中央線塩尻以西の鉄道旅客輸送事業者であるＪＲ東海との協議・協定も必要となってくることから、しなの鉄道の鉄道旅客輸送事業開始時にはＪＲ東日本が引き続き事業を運営することとなった。このため軽井沢－篠ノ井間から長野方面（篠ノ井以北）を利用する場合は、しなの鉄道線とＪＲ信越線の運賃を合算した運賃を負担しなければならない²¹²。

しかし、前述したしなの鉄道経営改革評価委員会の議論において、しなの鉄道が篠ノ井－長野間を第二種鉄道事業者として乗り入れができるようＪＲ東日本と交渉すべきであるとの意見が出され、2002年12月に、長野県とＪＲ東日本が共同で篠ノ井－長野間とその周辺部の旅客流動調査を実施し、2003年4月30日にその結果を公表した（長野県企画局交通政策課新幹線・並行在来線対策係 [2005]）。

これにより、次のようなことが明らかになった。軽井沢－篠ノ井間の平均旅客輸送密度は約8,200人であったのに対し、篠ノ井－長野間は約2万6,800人と3倍以上の旅客輸送密度があること、篠ノ井－長野以北間の利用者がしなの鉄道線、篠ノ井線のどちらから流出

を解消するために、必要かつ有効であると認められることから、当該支出について違法性又は不当性があるとは認められない」（長野県監査委員・事務局 [2006], p.6）と判断を下している。

²¹² しなの鉄道とＪＲ東日本の協定により、激変緩和措置としてしなの鉄道の開業から5年間（のちに10年間に延長）は、連絡乗車券の運賃を割り引く措置が設けられた。2007年6月に連絡乗車券の割引措置は廃止された。

入してくるかの分析では、45.3%がしなの鉄道線からの流出入であるのに対し、篠ノ井線からの流出入は20.0%であったことである。また、この調査では、篠ノ井 - 長野間の運賃収入は年間14億0,800万円であるとの試算結果も公表された。

この結果について、長野県の田中康夫知事は2005年10月31日に中部圏知事会議において、収益性の低い区間のみを分離するなど、並行在来線の自立的な経営が成り立たない不利な条件を地方に求めないことを盛り込んだ提言（長野県企画局交通政策課〔2005〕）を発表し、承認された。

この問題については、北陸新幹線が開業すると、JR信越線・長野 - 直江津間がJR東日本から経営分離される。その鉄道事業を承継するため、しなの鉄道あるいは新規に設立した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者がその区間の鉄道事業を経営すること可能性が非常に高い。この長野 - 直江津間の並行在来線分離に関する議論の俎上に、篠ノ井 - 長野間の経営主体問題も上げるべきであろう。そのときに、JR東日本、しなの鉄道どちらかに帰属させるかではなく、どちらを第一種鉄道事業者にするにせよ、もう一方を第二種鉄道事業者として列車を運行させる方策も検討すべきである。

これまでみたように、しなの鉄道については、一時は債務超過状態に陥ったが、しなの鉄道の経営改革と、長野県の債権放棄という公的支援によって、経常損益において黒字を計上しやすい鉄道事業者に変貌した。これは、2006年度の損益計算書にも示されている（図表5-22）。

これらの施策によって、営業損益で約2億円の黒字を計上し、最終損益においても黒字を計上している。

しなの鉄道は、整備新幹線開業によって並行在来線を転換した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の第1号である。ここで生じた問題の教訓が、後述するIGRいわて銀河鉄道や青い森鉄道、肥薩おれんじ鉄道、さらに今後、整備新幹線開業によって転換される並行在来線を承継する第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に活かされなければならない。

なお、1999年2月26日に前橋地方裁判所で、JR東日本が申請した横川 - 軽井沢間の第一種鉄道事業者としての鉄道事業廃止許可の取消を求める行政訴訟の判決があり、田村

図表5-22 しなの鉄道の財務状況(2006年度)

鉄道事業営業損益	19,738
鉄道事業営業収益	267,409
鉄道事業営業費用	247,671
営業外損益	▲ 7,038
営業外収益	977
営業外費用	8,015
全事業経常損益	12,699
特別損益	9,801
税引前損益	22,500
最終損益	21,555

〈註〉 単位は万円。

〈出所〉しなの鉄道株式会社〔2007〕より筆者作成。

洋三裁判長は、廃止許可の取消を求めた原告の訴えを却下した。この判決では、鉄道事業法第28条第1項が休止又は廃止対象路線の個々の利用者の具体的利益を、それが帰属する個々人の個別的利益として保護すべきとする趣旨を含めていると解することはできず、鉄道事業法は鉄道などの利用者の利益の保護が、同法の目的とする公益保護を通じて、公益に包摂された形で実現されることを前提としていると解さざるを得ない、として、原告適格を欠く不適法なものであるとの結論で、事業廃止の許可の取消を求める原告の訴えを退けた（前橋地方裁判所 [1999]）。

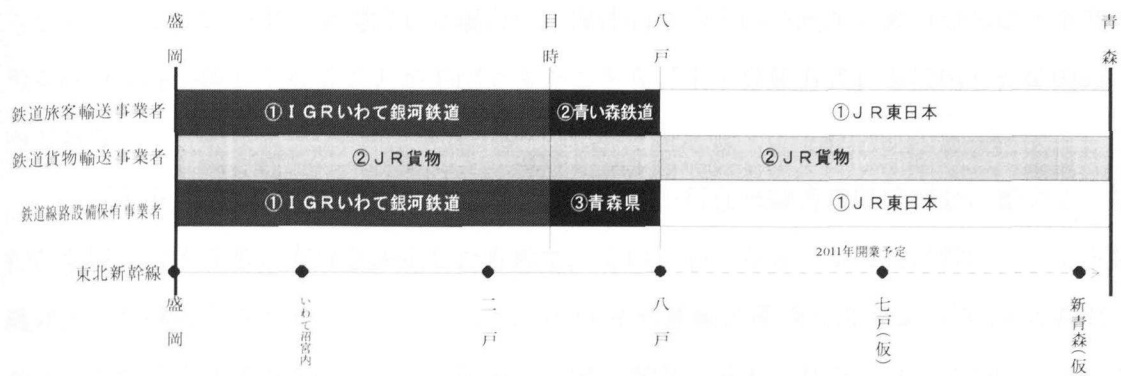
2. IGRいわて銀河鉄道・青い森鉄道

IGRいわて銀河鉄道（以下、IGR）と青い森鉄道は、JR東日本東北新幹線・盛岡 - 八戸間が開業した2002年12月1日にJR東日本東北線を承継して開業した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者である。IGRはいわて銀河鉄道線・盛岡（盛岡市） - 目時（青森県三戸郡三戸町）間 82.0km、青い森鉄道は青い森鉄道線・目時 - 八戸（八戸市）間 25.9kmの全線複線電化の路線である²¹³。ここでは一括して論じる。

長野新幹線開業時のように並行在来線が区間分離されることなく、盛岡 - 八戸間の全区間でJR東日本から経営分離され、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者2者に転換された。岩手県側はIGRが第一種鉄道事業者、青森県側は青い森鉄道が第二種鉄道事業者、青森県が第三種鉄道事業者であり、全区間でJR貨物が第二種鉄道事業者の事業免許を有する（図表 5-23）。

²¹³ いわて銀河鉄道線・青い森鉄道線の路線図を附図表 13（p.402）に図示した。

図表 5-23 東北新幹線開業に伴う J R 並行在来線の処遇



〈注〉 丸数字は鉄道事業者の種別を示す（①：第一種鉄道事業者）。

〈出所〉 筆者作成。

I G R の資本金は 18 億 4,970 万円、出資の筆頭は岩手県（54.06%）で、沿線の市町村（盛岡市、岩手町など）などが出資しているが、出資額上位 5 者は全て地方自治体が占めている。一方、青い森鉄道の資本金は 6 億円で、出資の筆頭は青森県（55.00%）で、八戸市などの沿線市町村や地元金融機関を中心とした民間企業 5 社も計 25.00% 出資している²¹⁴。

また、青い森鉄道には、目時 - 八戸間の沿線地方自治体だけでなく、青森市や三沢市、野辺地町などの J R 東日本東北線・八戸 - 青森間の沿線地方自治体も出資している。これは、2011 年に予定されている東北新幹線・八戸 - 新青森（仮称）間の延伸開業によって、J R 東北線を経営分離する必要がある、青い森鉄道設立時にあらかじめ出資することで 2011 年に予定されている転換に向けた準備をしていると考えられる。これは同時に、J R 東北線の青い森鉄道への転換に合意しているとも解することができる。

ここで注目したいのが、青森県側の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者への転換手法である。整備新幹線の並行在来線としては初めて「上下分離方式」を採用し、列車を運行する事業者（青い森鉄道）、線路設備施設を保有する事業者（青森県）に分かれている。これは、しなの鉄道のように第一種鉄道事業者として一括して鉄道事業を運営した場合、ローカル輸送のみを担うことになった第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が、鉄道旅客輸送事業営業損益で線路設備の減価償却費が負担となって慢性的な赤字となることが予測されたためであり、「上下分離方式」を採用することで、第二種鉄道事業者である列車を運行す

²¹⁴ 5 社とは、東京中小企業投資育成（8.33%）、青森銀行、みちのく銀行（各 5.00%）、東北電力、東京電力（各 3.33%）である。

る事業者の鉄道事業営業損益を改善させようというものである。また、第一種鉄道事業者として一括して鉄道事業を運営した場合に、慢性的な赤字の予測から鉄道旅客輸送事業そのものの存続が難しくなることが予測できたことも「上下分離方式」を採用した要因の1つである。

この「上下分離方式」の採用は、1999年11月に並行在来線青森県協議会の総会で、並行在来線に対する基本方針を決定したもので、その核心となるのが公設民営型の「上下分離方式」を導入する点であった。これは、2000年の運輸省運輸政策審議会第19号答申で提示された鉄道輸送事業の新しい手法の1つで、実際に導入されたのは、青森県・青い森鉄道が初めてであった²¹⁵。この制度が導入されたのは、鉄道輸送事業整備が広範囲の社会的な便益があるにも関わらず、その巨額の事業費を回収できない（サunk・コストが生ずる）プロジェクトだからであり、線路設備施設の部分については、社会的インフラストラクチャーとして、地方自治体が適切に管理するのが望ましいとの考え方に基づいている。

これは、JR6旅客輸送事業者が管理する線路設備でJR貨物が列車を運行できるようにと、国鉄改革時に公布された鉄道事業法に盛り込まれた第一種から第三種まで種別された鉄道事業者の存在意義を裏付けるものとなっている。

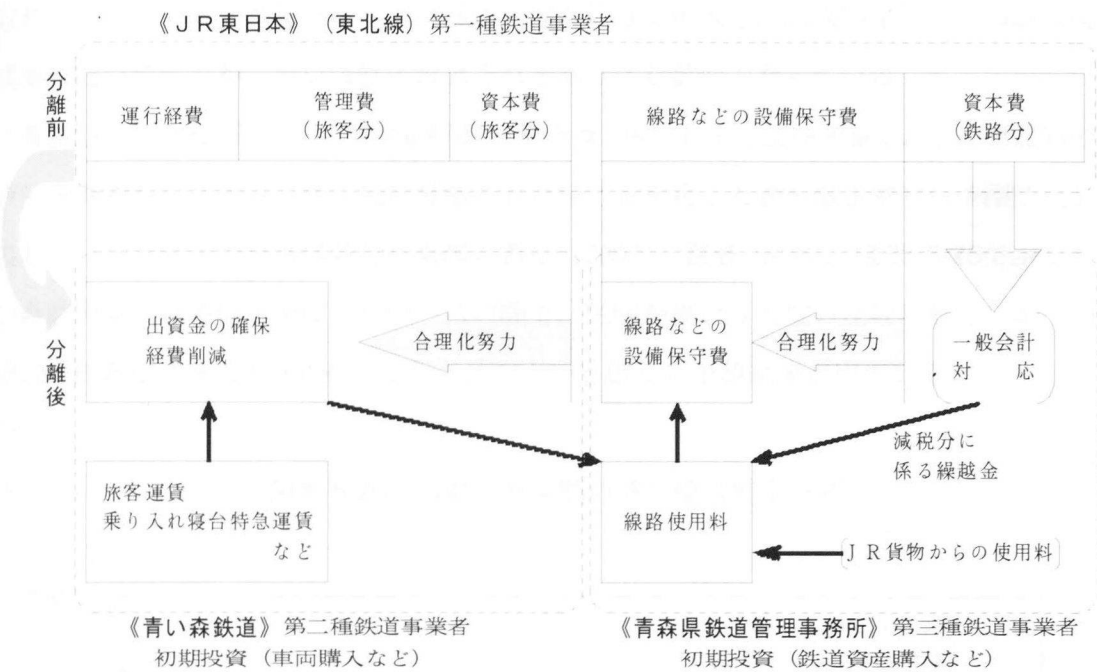
「上下分離方式」の採用による効果は、第二種鉄道事業者が列車の運行に専念し、その列車の運行による鉄道事業営業収益を増収させるインセンティブが機能しやすい点が考えられる。これは、第二種鉄道事業者が線路使用料²¹⁶を第三種鉄道事業者に支払うにせよ、鉄道事業営業費用に算入される線路設備の減価償却費を考慮せずに、列車の運行から鉄道事業営業損益を確保しようという動機が働く。また、列車の運行のみに専念できることで、列車の運行に対する経営責任が明確になることで、第二種鉄道事業者にとっては列車の運行によって鉄道事業営業損益を赤字にしにくいという動機も働くだろう。

青森県における上下分離方式のスキームを図表5-24に示す。

²¹⁵ 上下分離方式の経済的分析は、堀雅通 [2004b] [2004c] [2005a] [2005b] に詳しい。なお、群馬県の上信電鉄、上毛電気鉄道では、この事例に先立ち会計制度上において「上下分離方式」を採用している。

²¹⁶ 列車の運行がなければ発生しない経費であるアヴォイダブル・コスト（avoidable cost）と呼ばれる回避可能経費の考え方に基づいて、線路使用料が算出されるのが一般的である。

図表 5-24 青森県・青い森鉄道 of 上下分離による経営スキーム



〔出所〕青森県企画振興部並行在来線対策室〔2002〕より筆者作成。

いわて銀河鉄道線・青い森鉄道線の列車はすべて普通列車（快速列車を含む）で、相互に直通乗り入れ運行を実施している。また一部の列車はJR東北線・八戸線に乗り入れている。さらに、盛岡 - 好摩間ではJR花輪線の列車が、2 事業者の全区間で寝台特急「カシオペア」と「北斗星」が、それぞれ乗り入れている。IGR・青い森鉄道の輸送成績を図表 5-25に示す。

図表 5-25 いわて銀河鉄道線・青い森鉄道線の旅客輸送成績（2004 年度）

		旅客輸送人員		旅客輸送人キロ		旅客輸 送密度 (人)
		(千人)	(%)	(千人キロ)	(%)	
いわて銀河鉄道線	定期	3,263	66.71	54,605	51.91	1,824
	定期外	1,628	33.29	50,588	48.09	1,690
	合計	4,891	100.00	105,193	100.00	3,515
青い森鉄道線	定期	472	14.47	8,614	5.47	755
	定期外	2,790	85.53	148,880	94.53	475
	合計	3,262	100.00	157,494	100.00	1,229

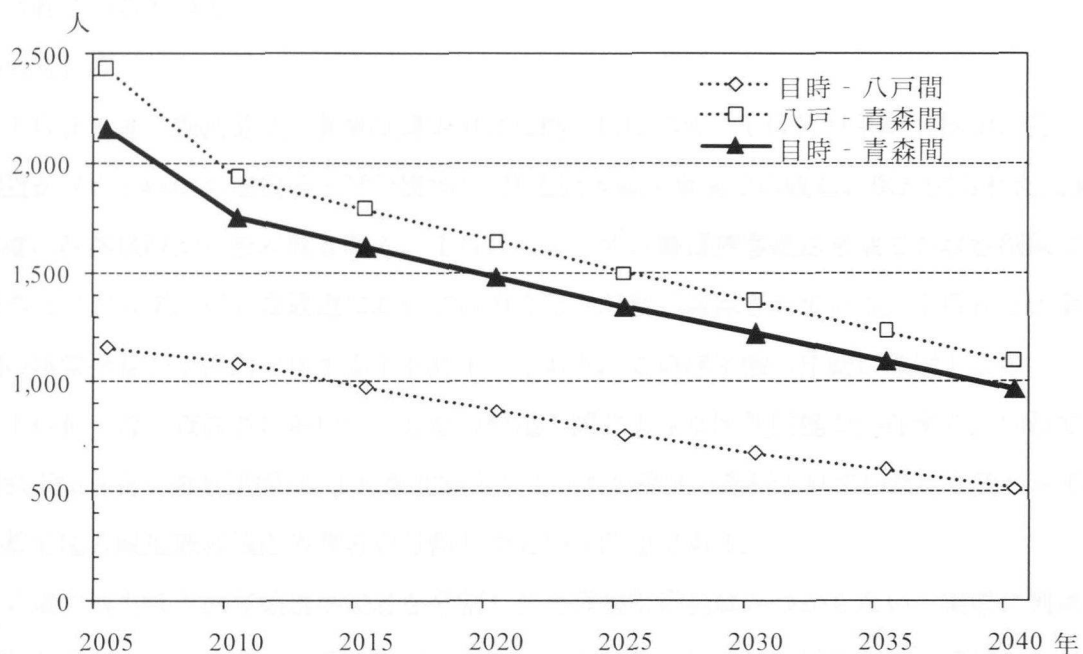
〔出所〕国土交通省鉄道局監修〔2006a〕より筆者作成。

この旅客輸送成績では、列車を相互に直通運行している両事業者であるのに、旅客輸送

密度では、いわて銀河鉄道線が青い森鉄道線の2倍程度の旅客輸送密度があることが読み取れる。いわて銀河鉄道線は、旅客輸送密度が約3,500人と、国鉄特定地方交通線の選定基準に近い数値だが、青い森鉄道線はそれを割り込む数値となっている。

青森県では2007年6月に東北新幹線が新青森（仮称）まで延伸開業し、JR東北線の八戸 - 青森間がJR東日本から経営分離された場合を想定した旅客輸送密度の予測結果を公表した（青森県企画政策部並行在来線対策室〔2007〕、図表5-26）。図表5-25で示した青い森鉄道線の旅客輸送密度は目時 - 八戸間で、区間が異なり直接の比較は難しいが、2040年には旅客輸送密度が1,000人を割り込むという厳しい予測結果が出ている。

図表5-26 目時 - 青森間の旅客輸送密度予測



〈出所〉青森県企画政策部並行在来線対策室〔2007〕より筆者作成。

I GRと青い森鉄道、青森県の財務状況を図表5-27に示す。

I GRでは、鉄道事業営業損益が1億2,270万円の赤字を計上し、特別損益で約8,200万円の収益があったものの、最終損益では4,320万円の赤字決算を計上した。一方、青い森鉄道では、鉄道事業営業損益が約1,900万円の黒字を計上したが、営業外損益、特別損益でほぼ相殺され、税引前損益計算では32万円の黒字だったが、最終損益では0円を計上した。また、第三種鉄道事業者としての青森県は、2億5,599万円の鉄道事業営業損失を計

上し、全事業経常損益では2億6,756万円の赤字だったが、特別損益で全事業経常損益と同額の収益によって

最終損益は0円を計上している。この青森県の損益計算において、全事業経常損益の損失と特別損益の収益が同額なのは、特別損益に地方自治体からの補助金が投入されているものと考えられる。

図表 5-27 IGR・青い森鉄道・青森県の財務状況（2004年度）

	IGR	青い森	青森県
鉄道事業営業損益	▲ 12,270	1,885	▲ 25,599
鉄道事業営業収益	363,392	43,022	56,801
鉄道事業営業費用	375,662	41,137	82,400
その他の営業損益	0	0	0
営業外損益	434	▲ 1,408	▲ 1,157
営業外収益	677	7	172
営業外費用	243	1,416	1,329
全事業経常損益	▲ 11,836	476	▲ 26,756
特別損益	8,174	▲ 444	26,756
税引前損益	▲ 3,662	32	0
最終損益	▲ 4,230	0	0

〈註〉 単位は万円。青い森：青い森鉄道。

〈出所〉国土交通省鉄道局監修〔2006a〕より筆者作成。

IGR・青い森鉄道は、事業の開始時に転換前に比べて、IGRが平均1.35倍、青い森鉄道が平均1.49倍の運賃値上げを実施し、鉄道旅客輸送事業での収益確保が図られた。2004年度の財務状況から読み取る限り、IGRにおいては鉄道旅客輸送事業での収益確保にまで至っておらず、青い森鉄道においては辛うじて収益が確保されている。IGRでは全事業の経常損益が1億円を超す赤字を計上しており、この赤字額の圧縮が課題となる。

IGR・青い森鉄道において、しなの鉄道と同じような区間問題が存在する。いわて銀河鉄道線と青い森鉄道線は、JR東北線として一本の線区で運行されていたにも関わらず、県境で地方鉄道旅客輸送事業者を分割したという問題である。

県境で地方鉄道旅客輸送事業者を分割した合理的な意義はみつからない。実際に列車の運行が別個の運行体系で分断されているならともかく、相互に直通乗り入れ運行をしている両事業者を県境で分割した意義はみつからないのである。確かに、各県単位で資産・財務の管理などで、分割した方が効率的とも考えられるが、それでは複数の都道府県にまたがる路線を有する地方鉄道旅客輸送事業者が非効率なのかという議論になろう。やはり、県境で分割する合理性は小さく、青森県側が上下分離方式を採用したといえども、両地方鉄道旅客輸送事業者の合併・再編も視野に入れた議論が必要になるだろう。

もう一点、盛岡 - 好摩^{こうま}間ではJR東日本花輪線の列車が乗り入れてくるという問題もある。この区間がいわて銀河鉄道線となったことで、花輪線からの乗り入れ列車の利用客についてもいわて銀河鉄道線の運賃が適用されるだけでなく、開業当初のIGRの運賃値上

げの負担を負わされていると考えることができる。花輪線の利用者にとって東北新幹線の八戸延伸開業が何らかの利便性を齎したのであればその運賃値上げは負担すべきだが、必ずしも東北新幹線の八戸延伸開業による花輪線利用者の利便性の向上はみられない²¹⁷。これについては、盛岡 - 好摩間でJ R東日本が第二種鉄道事業者となることについての議論が必要となってくるだろう。

また、本論文の分析対象から外れるが、貨物鉄道輸送についても簡単に触れておきたい。いわて銀河鉄道線・青い森鉄道線は、転換前の東北本線と同様に首都圏と北東北・北海道間の貨物鉄道輸送を担う大動脈である。鉄道旅客輸送は第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に転換したが、J R貨物は転換後も第二種鉄道事業者として引き続き鉄道貨物輸送を運営している²¹⁸。転換時にJ R貨物がこの区間の第二種鉄道事業を廃止することは現実的に難しく²¹⁹、このような貨物鉄道輸送の幹線であるJ Rの並行在来線が、今後予定されている整備新幹線の開業によってどのように措置されるのか、J R貨物がどのような役割を果たすべきなのかについては、議論の余地があるだろう²²⁰。

²¹⁷ 花輪線から東北新幹線（上り）への利用者は、盛岡 - 八戸間開業によって、いわて沼宮内などでの乗り換えではなく、そのほとんどが延伸開業前と変わらず盛岡で乗り換えるので、延伸開業による直接の利便性の向上は小さいと考えられる。

²¹⁸ J R貨物が転換前と同じく引き続き第二種鉄道事業者になったことで、①第三セクター鉄道事業者が鉄道貨物輸送事業も承継する必要がなく、第三セクター鉄道事業者が鉄道旅客輸送事業に専念でき、鉄道旅客輸送事業に見合った経営へのスリム化が進められる、②J R貨物にとって鉄道事業者間をまたぐことで増額になる貨物運賃を、自社の通し運賃で算定でき、他の交通機関との競争に影響を最小限に食い止めることができるという2点のメリットが機能する結果となった（J R貨物が第二種鉄道事業者であることで、ダイヤがどうしても第一種鉄道事業者の影響を排除できないという問題点は、J R時代の従前と変わらない）。

²¹⁹ 東京圏と北東北・北海道間には、東北線に代替する奥羽線・羽越線のルートが考えられるが、両線の線路容量が大きくなく（単線区間が存在する）、既に京阪神圏を含めた西日本地方と北東北・北海道を結ぶ幹線であり、東北線を走っていた貨物列車を奥羽線・羽越線経由に振り替えるのは不可能に近い。

²²⁰ 2004年3月13日に開業した九州新幹線の新八代 - 鹿児島中央間の並行在来線の一部区間を承継した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の肥薩おれんじ鉄道に対しては、J R貨物が直接出資している。

第5節 東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者

1. 埼玉高速鉄道

埼玉高速鉄道は、赤羽岩淵（東京都北区）^{あかばねいわぶち} - 浦和美園（さいたま市緑区）^{うらみその}間 14.6kmで全線複線直流電化の埼玉高速鉄道線を運営している第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者である²²¹。埼玉高速鉄道線は、1985年に運輸政策審議会から運輸大臣に対して答申された答申第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関する基本計画について」において、「2000年までに整備することが望ましい」とされた東京7号線（目黒 - 浦和市東部間）の埼玉県内の区間である²²²。この答申に基づき、埼玉県、川口市、浦和市、鳩ヶ谷市の他、帝都高速度交通営団、国際興業²²³、あさひ銀行など47団体が出資して1992年3月に埼玉高速鉄道が設立された。1993年10月に運輸省から第一次の工事施工を認可され、東京都・埼玉県での都市計画策定を経て、1995年7月から本格的な建設工事に入った。当初の計画では総事業費を2,591億円（建設工事費2,173億円、車輛製造費186億円、建設中利子232億円）であったが、建設途中の1998年3月に埼玉県議会において総事業費が2,996億円に増額することが報告された。車輛製造費を圧縮し、導水管敷設²²⁴の追加工事を建設省から133億円の支出を受けたが、建設工事費が2,723億円（約25%増）に増加したことが建設費の増額を齎すこととなった。これを受け、車輛製造費をさらに圧縮するなど総事業費の圧縮が図られ、最終的には2,587億円の費用を要した。本格的な建設工事の開始から約5年半経た2001年3月28日に、赤羽岩淵 - 浦和美園間の全区間で鉄道事業を開始し、同時に帝都高速度交通営団南北線、東京急行電鉄目黒線と相互に直通乗り入れ運行も開始した。

事実上開業初年度となった2001年度の旅客輸送・財務成績は惨憺たるという過言ではないほど非常に厳しいものとなった。平均輸送人員は4万7,000人と開業前に見積もった

²²¹ 埼玉高速鉄道線の路線図を附図表14（p.403）に図示した。

²²² 東京7号線の東京都内区間は、帝都高速度交通営団（現在の東京地下鉄）が建設し、1991年に南北線として駒込 - 赤羽岩淵間を開業させ、2000年9月までに目黒 - 赤羽岩淵間の全線で開業し、東京急行電鉄目黒線と相互に直通乗り入れ運行を開始した。

²²³ 国際興業は、川口市、鳩ヶ谷市、さいたま市などで路線バス旅客輸送事業を営む地方陸上旅客輸送事業者の1つである。

²²⁴ 沿線の近くを流れる綾瀬川と芝川の水質改善のために荒川で取水した水をこれらの河川の上流に流すために敷設された。

予測の40%に満たないもので、鉄道事業営業収益は51億3,500万円、鉄道事業営業費用は103億1,320万円、鉄道事業営業損益は51億7,819万円の赤字、全事業経常損益では88億0,698万円の赤字決算だった。このような旅客輸送成績になった要因は、2点考えられる。1点目は、鳩ヶ谷市（2000年の人口5万4,518人）、川口市東部は鉄道旅客輸送の路線がなく、東京都心に通勤・通学する場合は、路線バスを利用してJR京浜東北線沿線の各駅に向かうのが行動パターンとして定着していて、埼玉高速鉄道線で南北線を経て東京都心に通勤・通学するというパターンにすぐに変移しなかったこと、2点目は、埼玉高速鉄道線沿線の都市開発が遅くなっていたことがある。特に1点目は、埼玉高速鉄道線で東京都心に向かう場合、帝都高速度交通営団南北線の運賃と併算するため、割引制度があっても割高になってしまうことが要因になって埼玉高速鉄道線を通勤・通学に利用する沿線住民の行動パターンへ変移しなかったと考えられる。例えば、王子（東京都北区）と東川口（川口市）の間では、南北線・埼玉高速鉄道線、JR東日本京浜東北線・同武蔵野線という2つの鉄道路線の利用ルートがあるが、乗り換えを要せず乗車距離も短い南北線・埼玉高速鉄道線の運賃が乗り換えを要するJR京浜東北線・武蔵野線の運賃よりも高い（図表5-28）。

これを受けて、2002年度から3

図表5-28 王子 - 東川口間の運賃

年間の中期経営計画を策定し、経営体制のスリム化、積極的な増収対策の実施、基礎的収支の黒字化を目標に掲げた。基礎的収支とは、鉄道事業営業損益に実際に資金の支出を意味しない減価償却費を割り戻して計算する、日常的な運営

	埼玉高速 鉄道線	J R 東日本線	対 J R 比
乗車キロ	16.1 km	20.1 km	0.80
普通運賃（大人）	580円	380円	1.53
1ヶ月通勤定期	22,870円	11,340円	2.02
6ヶ月通勤定期	123,510円	54,440円	2.27

〈註〉 普通運賃、通勤定期は大人の運賃で単位は円。埼玉高速鉄道線の運賃には帝都高速度交通営団の運賃を含む。

〈出所〉 各事業者の運賃表に基づき筆者作成。

から生じた損益のことである。この計画では、2004年度の最終損益を約82億円の赤字に改善するものだったが、輸送人員の増加が計画より上回り、2004年度の最終損益の実績は約62億円の赤字と計画よりも赤字額の圧縮を達成した。

しかし、埼玉高速鉄道の経営問題は、建設工事費などの借入金返済に中心があった。埼玉高速鉄道線は鳩ヶ谷 - 浦和美園間のトンネル建設工事を日本鉄道建設公団（現独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構）が施工し埼玉高速鉄道に譲渡したが、この工事に對する代金の支払いが2001年度から開始し、2001年度に41億円、2002年度に43億3,000万円を返済することになっていたが、返済資金を捻出する余裕がなく、このままでは債務

超過の事態に陥ることが予測された。

埼玉県や川口市、鳩ヶ谷市、さいたま市は埼玉高速鉄道の増資することで、債務超過を回避し、運営資金の金融機関からの調達も確保することにした。これにより、2003年度に埼玉県が24億円、沿線の3地方自治体が12億円を出資した。2009年度までに埼玉県は153億円、沿線の3地方自治体は76億円を出資することになっている²²⁵。これで、埼玉高速鉄道は債務超過を回避し、金融機関からの融資を受けることができ、日本鉄道建設公団（現独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構）の返済資金に充てることとなった。

2004年6月に経営改革に取り組んだしなの鉄道の代表取締役社長を埼玉高速鉄道の代表取締役社長に招聘し、コスト削減策を中心とする改革プランを策定した。前中期経営計画が2004年度で終わることから2005年度から2007年度の新中期3ヶ年計画を策定し、2007年度に償却前損益で黒字化を目指すこととなった。

新中期3ヶ年計画の2年目にあたる2006年度の旅客輸送人員は7万5,200人と開業初年度の2001年度に比べ60%増となった。それでも開業前の需要予測（14万人）の半分程度である。また、2006年度の財務状況は図表5-29に示す。

最終損益では2004年度の約62億円の赤字から約45億円の赤字に、赤字額の圧縮に成功している。しかし、全事業経常損益では50億円を越す赤字を計上している。なお、基礎的収支では25億6,200万円の黒字と2次の中期計画の効果は表れている。

2000年に答申された運輸政策審議会答申第18号「東京圏における高速鉄道に関する基本計画について」において、埼玉高速鉄道線を浦和美園 - 岩槻（さいたま市岩槻区）間7.3kmで延伸することが2015年までに整備すべき路線として盛り込まれた（運輸省運輸政策審議会[2000b]）。これに対し、埼玉高速鉄道の最大の出資者である埼玉県は、2003年に埼玉

図表 5-29 埼玉高速鉄道の財務状況（2006年度）

営業損益	▲ 213,500
鉄道事業営業収益	57,800
鉄道事業営業外収益	171,200
営業費用	962,800
営業外損益	▲ 308,400
営業外収益	4,100
営業外費用	312,500
全事業経常損益	▲ 521,900
特別損益	72,900
税引前損益	▲ 449,000
最終損益	▲ 449,500

〈註〉 単位は万円。

〈出所〉 埼玉高速鉄道株式会社[2007]より筆者作成。

²²⁵ 2006年度末の埼玉高速鉄道の資本金は765億3,280万円となり、そのうち埼玉県は302億5,065万円（出資割合39.53%）を出資している。

高速鉄道検討委員会を設置して、埼玉高速鉄道線の岩槻延伸計画を検討した。2005年2月7日に「埼玉高速鉄道の延伸及び経営に関する提言」を上田清司埼玉県知事に提出した。この提言では、浦和美園 - 岩槻間の概算総工費を780億円(2015年開業を想定)と試算し、2030年の旅客輸送人員を2万2,000人～3万7,000人と算出した。開業40年後(2055年)に黒字に転換するために必要な無償資金は旅客輸送人員が2万3,000人の場合は、730億円に達する、としている。このような試算を受け、埼玉高速鉄道検討委員会は、①地域を今後どうするかということについて地元地方自治体と地元の住民によって十分な議論が必要である、②延伸の事業化に際しては、需要確保に十分な見通しをつけ様々な課題に対する取り組みの成果を十分に見極めた上で着手時期を検討すべきであり、財源の問題については、借入金に頼る安易な手法は避けるべきである、③必要に応じて計画を柔軟に見直す必要、④事業主体、事業手法、補助制度など、誰がどのように進めるかという鉄道整備事業の根幹部分の見通しがある程度明らかになった時点で、現在の計画に囚われず改めて計画の再検討をすべきという提言をまとめている(埼玉県総合政策部交通政策課(埼玉高速鉄道検討委員会)[2005])。

2. 東葉高速鉄道

東葉高速鉄道は、西船橋(千葉県船橋市) - 東葉勝田台(千葉県八千代市)間16.2kmで全線複線直流電化の東葉高速線を運営している第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者である²²⁶。

東葉高速線は、1972年3月に運輸大臣の諮問機関である都市交通審議会が答申した第15号答申「東京圏高速鉄道網整備計画」において、東京5号線の西船橋以東を従来の東武鉄道野田線方面から勝田台へ変更した上、整備すべき区間とされた路線である²²⁷。

東葉高速線は帝都高速度交通営団(現・東京地下鉄)東西線の延伸区間で、1972年の都市交通審議会の答申以降、特に千葉県は当該鉄道事業整備に積極的で、帝都高速度交通営団に事業免許の申請を促すほどだったが、当時の成田空港問題などから京成電鉄がこの区間の経営に名乗りを上げるなどという紆余曲折があったものの、1980年7月に運輸省がこ

²²⁶ 東葉高速線の路線図を附図表15(p.404)に図示した。

²²⁷ 東京5号線の西船橋以西の区間は、帝都高速度交通営団が建設し、1964年に東西線として高田馬場 - 九段下間を開業させ、1969年3月までに中野 - 西船橋間の全線で開業し、国鉄中央線、同総武線と相互に直通乗り入れ運行を開始した。

の区間の建設主体は第三セクター事業者とする、運営は京成電鉄に委託するなどとして調整案を提示し、関係者が合意したことから、1981年に千葉県や船橋市などの沿線地方自治体と、金融機関、帝都高速度交通営団、京成電鉄などが出資して東葉高速鉄道が設立された。1984年に本格的に着工し、1993年までに全線で開業させる計画だったが、用地買収が難航したため1996年4月27日に全線開業した。

開業初年度（1996年度）の旅客輸送人員は1日平均7万4,400人で、これは開業前に見込んだ予測の半分程度に過ぎず、営業損益は約14億円の赤字を記録した。開業以降、利用者は増えていたが、2002年度以降は1日平均の旅客輸送人員11万人～12万人程度で横ばいに推移している。2006年度の鉄道事業営業損益は43億1,816万円の黒字を計上しているが、営業外費用56億1,000万円を支出したため経常損益では9億9,821万円の赤字を計上し、固定資産除却費が特別損失に計上され、最終損益は16億6,690万円の赤字を決算した。

東葉高速鉄道が旅客輸送事業において黒字を計上しているのに、経常損益で赤字を計上している要因は、建設工事を担った日本鉄道建設公団に対する建設費（2,948億円）の償還が大きい。建設費の償還は鉄道事業営業収益から返済する計画だったが、旅客輸送人員が当初計画よりも少なく推移したため、建設費の償還がままならない状態となっている。

これに対して、沿線の地方自治体、日本鉄道建設公団などが3度の経営支援策を実施している。

1996年度に策定された第一次の支援は、日本鉄道建設公団に対する償還を5年半猶予するとともに元本の償還を25年間から30年間に延長、帝都高速度交通営団と沿線の地方自治体が合計約220億円（営団33億円、千葉県63億円、船橋市・八千代市各62億円）を10年間で出資することであった。さらに、千葉県、船橋市で計80億円の無利子融資を1998年度から実施した。

1998年度に策定された第二次支援は第一次支援に比べ拡充し、①日本鉄道建設公団への債務返済を30年間から60年間（第一次支援で償還を2002年開始に猶予されたことから2061年までの60年間）に延長、②償還利子のうち1%分の返済を10年間猶予し1998年度・1999年度の利子支払全額を猶予、③沿線地方自治体が第一次支援で実施した無利子貸付を出資金に振り替え187億円を追加出資、④帝都高速度交通営団は2007年度から10年間で33億円を出資というものだった。日本鉄道建設公団は償還期間の延長、利子支払い猶予措置によって、新たに資金を調達する必要性が生じるため、この調達した資金の利子分181億円は政府が約60億円、千葉県・船橋市・八千代市が約40億円ずつを負担することとなっ

た。さらに2007年には沿線地方自治体などで組織する東葉高速鉄道経営検討委員会において300億円を出資するなどの第三次となる支援策が決定された。

これらの支援策の最大の目的は東葉高速鉄道の債務超過状態の回避であり、支援策によって東葉高速鉄道の資本金は第二次支援策で530億円に達し、設立当初は京成電鉄と帝都高速度交通営団が最大の出資者だったが、千葉県が最大の出資者となる。

鉄道事業営業損益では40億円超の黒字を計上しているとはいえ、2062年まで建設費の償還支出負担は5年あるいは10年ごとに返済額を増額していくため²²⁸、今後も厳しい経営状態が続く。

3. 横浜高速鉄道

横浜高速鉄道は、横浜（横浜市西区） - 元町・中華街（横浜市中区）間4.1kmで全線複線直流電化のみなとみらい21線を運営し、こどもの国線（長津田 - こどもの国間3.4km）の線路設備を保有（第三種鉄道事業者、第二種鉄道事業者は東京急行電鉄）している第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者である²²⁹。

みなとみらい21線は、1986年に横浜市が策定した横浜市総合計画（よこはま21世紀プラン）に計画されたのが端緒で、埼玉高速鉄道線と同様に1985年の運輸政策審議会答申「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について」（答申第7号）において、東神奈川 - 元町間を整備目標区間に盛り込まれた。その後、東京急行電鉄が横浜 - 桜木町間の廃止しみなとみらい21線との相互直通乗り入れ運行を実施する計画案に修正され、1989年に横浜高速鉄道が横浜市、神奈川県、東京急行電鉄、三菱地所などの出資によって設立された。1992年に着工（建設工事は日本鉄道建設公団が施工し総事業費は2,600億円）し、当初の開業予定は1998年度を予定していたが、それよりも5年遅れた2004年2月1日に開業した。

開業初年度の2004年度のみなとみらい21線の1日平均旅客輸送人員は約12万1,000人で、これは計画（13万7,000人）の88%であり、開業初年度の埼玉高速鉄道線や東葉高速線に比べると好調な滑り出しとなった。これにより横浜高速鉄道は、営業損益で7億1,900

²²⁸ 2011年までの10年間は年20億円、2012年～2021年は年30億円、2022年～2026年は年40億円、2027年～2031年は年50億円、2032年以降は債務の残額を30年で元利均等償還する。

²²⁹ みなとみらい21線の路線図を附図表附図表16（p.404）に図示した。なお、本論文では第三種鉄道事業者となっているこどもの国線は、財務状況を除いて分析対象から除外した。

万円の黒字を計上し、営業外損益は27億5,000万円の赤字、最終損益は20億3,100万円の赤字を記録した。

開業初年度から計画の88%にあたる約12万1,000人の旅客輸送人員を記録した要因は、沿線がみなとみらい地区、元町・中華街地区という商業集積地域であり、また観光・行楽施設もあり、それらへの旅客輸送需要があったこと、東京急行電鉄東横線・横浜－桜木町間の代替廃止による旅客輸送需要流入があったことが挙げられる。

開業3年目となる2006年度には、みなとみらい21線の1日平均旅客輸送人員は約14万人と開業初年度に比べ約16%も増加している。なお、2006年度の横浜高速鉄道の損益計算を図表5-30に示した。

営業損益は16億4,836万円の黒字と開業初年度より約9億3,000万円の収益増で、営業外損益は22億1,153万円の赤字で全事業経常損益は5億6,317万円の赤字決算となり、最終損益では4億8,584万円の赤字を計上した。開業初年度の最終損益に比べ約15億4,500万円（約76%）も改善している。

横浜高速鉄道に対して沿線の地方自治体による追加的な経営支援策が施さ

れていない。これは、前述した埼玉高速鉄道、東葉高速鉄道とは対照的である。

みなとみらい21線が相互直通乗り入れ運行している東京急行電鉄東横線が2012年度に、東京地下鉄副都心線（13号線、2008年開業予定）と相互直通乗り入れ運行を開始することが予定されており、副都心線方面からの直通列車が運行されることが決定している。

図表 5-30 横浜高速鉄道の財務状況（2006年度）

営業損益	164,836
鉄道事業営業収益	747,589
鉄道事業営業外収益	100,426
営業費用	683,179
営業外損益	▲ 221,153
営業外収益	1,039
営業外費用	222,192
全事業経常損益	▲ 56,317
特別損益	7,854
税引前損益	▲ 48,463
最終損益	▲ 48,584

〈註〉 単位は万円。

〈出所〉横浜高速鉄道株式会社〔2007〕より筆者作成。

第6節 地方路線バス旅客輸送事業者

日本には2006年3月31日現在、路線バス旅客輸送事業者が513存在する²³⁰。本節では、これらの地方路線バス旅客輸送事業者の現状を分析する。

1. 地方路線バス旅客輸送事業者の経営形態、経営内容・規模

まず、地方路線バス旅客輸送事業者がどのような経営形態にあるのか、また経営内容・規模がどうなっているのかを検討する。

地方路線バス旅客輸送事業者には、公営地方路線バス旅客輸送事業者、第三セクター地方路線バス旅客輸送事業者、民営地方路線バス旅客輸送事業者、特定非営利活動法人地方路線バス旅客輸送事業者の4形態がある。

地方自治体が現業として営む公営地方路線バス旅客輸送事業者は、次のように定義される。公営地方路線バス旅客輸送事業者とは、道路運送法第4条、第21条、それに地方公営企業法に基づき、地方自治体の一般会計から分離された会計の下に運営されている地方公営企業（交通局・交通部）が現業として運営する地方路線バス旅客輸送事業者と定義される。また、地方公営企業法第39条の2に規定される企業団²³¹も公営地方路線バス旅客輸送事業者に含まれる。

一方、「21条バス」、「廃止代替バス」の事業については、地方自治体が地方路線バス旅客輸送事業者や貸切バス旅客輸送事業者に事業を委託するもので、地方自治体が直接現業として路線バス旅客輸送事業を営んでいないので、その地方自治体は公営地方路線バス旅客輸送事業者には含まない。また、地方自治体が小中学生の通学のために無償で運行しているスクール・バス、ならびにこのスクール・バスを道路運送法第78条で認められた「自家用有償旅客運送」や、地方自治体が道路運送法第78条に基づき、自ら路線バス旅客輸送を運行するあるいは民営路線バス旅客輸送事業者に運行を委託する「コミュニティー・バス」についても公営地方路線バス旅客輸送事業者に含まれない。これらの定義による公営路線バス事業者を図表5-31に示す。

²³⁰ 社団法人日本バス協会編 [2007], p.5 より。なお、出所では「乗合バス事業者数」としており、この数値にははとバスのような定期観光バスの運行を専業とする事業者も含まれる。

²³¹ 企業団とは、地方公営企業の経営に関する事務を共同で処理する一部事務組合である。

図表 5-31 公営地方路線バス旅客輸送事業者

地 方 自 治 体 名	実 施 部 局	地 方 自 治 体 ・ 企 業 団 名	実 施 部 局
苫小牧市（北海道）	市交通部	明石市（兵庫県）	市交通部
青森市	市交通部	姫路市（兵庫県）	市交通局
八戸市（青森県）	市交通部	松江市	市交通局
仙台市	市交通局	呉市（広島県）	市交通局
秋田市	市交通局	尾道市（広島県）	市交通局
東京都	都交通局	三原市（広島県）	市交通局
八丈町（東京都）	町企業課	宇部市（山口県）	市交通局
三宅村（東京都）	村企業課	岩国市（山口県）	市交通局
横浜市	市交通局	徳島市	市交通局
川崎市	市交通局	鳴門市（徳島県）	市運輸部
南アルプス市（山梨県）	市企業局	小松島市（徳島県）	市運輸部
伊那市（長野県）	長谷総合支所南アルプス林道管理室	北九州市	市交通局
		佐賀市	市交通局
名古屋市	市交通局	長崎県	県交通局
京都市	市交通局	佐世保市（長崎県）	市交通局
高槻市（大阪府）	市交通部	松浦市（長崎県）	市交通課
大阪市	市交通局	熊本市	市交通局
神戸市	市交通局	鹿児島市	市交通局
尼崎市（兵庫県）	市交通局	沖永良部バス企業団（鹿児島県）	
伊丹市（兵庫県）	市交通局	薩摩川内市（鹿児島県）	市産業経済部

〈註〉 秋田市は2006年3月31日に秋田中央交通に事業を移管し廃止した。

〈出所〉 総務省自治財政局編〔2007〕より筆者作成。

日本国有鉄道自動車局が運営していたいわゆる「国鉄バス」は、公営地方路線バス旅客輸送事業であった。国鉄改革により、国鉄の地方路線バス旅客輸送事業についても民営化されJR旅客6事業者が事業を承継した。その後、1998年に本州3事業者は子会社を設立して路線バス旅客輸送事業を分離（分社化）し、2004年までにJR三島旅客輸送事業者も路線バス旅客輸送事業を分離、分社化した。後者のJR三島旅客輸送事業者は現在も独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が全株を保有し、JR法が適用される「特殊会社」であるが、路線バス旅客輸送事業についてはそこから分離、分社化した事業であり、JR三島旅客輸送事業者の100%子会社であるものの、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構とは直接的な関係がないため、公営地方路線バス旅客輸送事業者とはいえない。

これらの公営地方路線バス旅客輸送事業者については、次のような特徴が挙げられる。第一に、東京都や横浜市、大阪市のように大都市の市域内で路線バス事業を営んでいる点²³²、

²³² なお、このような大都市の市域内で路線バス旅客輸送事業を営んでいる11の公営地方路線

第二に八丈町や薩摩川内市、沖永良部バス企業団のような離島で、かつ民営地方路線バス旅客輸送事業者が存在しない地域内で、路線バス旅客輸送事業を営んでいる点である²³³。

次に、第三セクター地方路線バス旅客輸送事業者についてである。地域企業経営研究会編[2003]に掲載されている2002年現在の第三セクター会社のうち、路線バス事業者に該当するのは、南部バスや加越能鉄道など、その数は少ない。後述する分社化によって、沿線の地方自治体が出資要請に応じる形で第三セクター地方路線バス旅客輸送事業者が設立されている程度である。鉄道旅客輸送事業、特に地方鉄道旅客輸送事業の多くが第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者によって事業運営されているのと比較すると、路線バス旅客輸送事業における第三セクター地方路線バス旅客輸送事業者は非常に少ないという特徴がある。また、特定非営利活動法人地方路線バス旅客輸送事業者は、2006年の道路運送法改正によって同法第78条に基づいて本格的に導入された経営形態であるが、その事業者数は少ない。

最後に、民営地方路線バス旅客輸送事業者である。第三セクター地方路線バス旅客輸送事業者、特定非営利活動法人地方路線バス旅客輸送事業者が非常に少ないことから、公営地方路線バス旅客輸送事業者を除いた450を超す地方路線バス旅客輸送事業者が民営地方路線バス旅客輸送事業者である。この民営地方路線バス旅客輸送事業者には、地方鉄道旅客輸送事業者が地方路線バス旅客輸送事業も兼業している事業者や、過去に地方鉄道旅客輸送事業を営み鉄道旅客輸送事業を廃止し地方路線バス旅客輸送事業に専業化した事業者も存在する。なお、個人名で路線バス旅客輸送事業者として事業許可を受けた事例もある。

次に地方路線バス旅客輸送事業者の経営内容と規模についてである。

500を超す地方路線バス旅客輸送事業者の経営内容と規模は多岐にわたる。地方路線バス旅客輸送事業のみを専業で営む事業者は少なく、前述したように鉄道旅客輸送事業事業者が路線バス旅客輸送事業を兼業していたり、タクシー事業や不動産業、自動車整備業など多角的に事業を展開している事業者がみられる。この中でも貸切バス事業を兼業してい

バス旅客輸送事業者（東京都、横浜市、川崎市、京都市、高槻市、大阪市、神戸市、尼崎市、伊丹市、明石市、姫路市）については序論第2節4.（p.17）より本論文の詳しい分析対象ではない。

²³³ 鹿児島県薩摩川内市は、旧薩摩郡上甕村^{かみこしき}、同里村が営む上甕バス企業団、下甕村が営む「村営バス」について、2004年10月の旧川内市との市町村合併により、薩摩川内市産業経済部が地方公営企業として甕島内の地方路線バス旅客輸送事業を営んでいる。

る事業者が非常に多い。これは、専用の観光貸切バスを用意し、道路運送法第3条第1項に規定される一般貸切旅客自動車運送事業として貸切バス事業を兼業しているケースと、一般的な路線バス車両を貸切バスとして運行できるように貸切バス事業を兼業しているケースがある。

地方路線バス旅客輸送事業者の規模については、保有するバス車両と事業者の資本金という2つの指標で比較する。

地方路線バス旅客輸送事業者は、わずか数台しか保有していない小規模な事業者から2,000台を超すバス車両を保有する大規模な事業者まで大きな幅がある。全地方路線バス旅客輸送事業者で5万8,430台を保有しているので、平均すると約113台のバス車両を保有している。このうち、大規模な路線バス事業者は、西日本鉄道、神奈川中央交通、東京都交通局、北海道中央バス、名古屋市交通局、横浜市交通局が1,000台以上を保有する事業者である。その一方で、地方路線バス旅客輸送事業の事業免許を取得したばかりかもしくは地方路線バス旅客輸送事業の廃止を届け出たためか、保有するバス車両が0台という事業者もある。

地方路線バス旅客輸送事業者が許可された路線キロは、5,000kmを超す事業者からわずか5kmにも満たない事業者まで、保有バス車両台数と同様に幅広い。全路線バス旅客輸送事業者が許可された路線キロは35万7,100kmに及ぶ。近鉄バス、神姫バス、名鉄バス、宮城交通、西日本ジェイアールバス、阪急バス、北海道中央バスが4,000km以上の路線キロで事業許可を受けている。ただ、許可された路線キロは、路線バス事業者の路線系統の新設・改廃により、変動しやすい点に留意する必要がある。

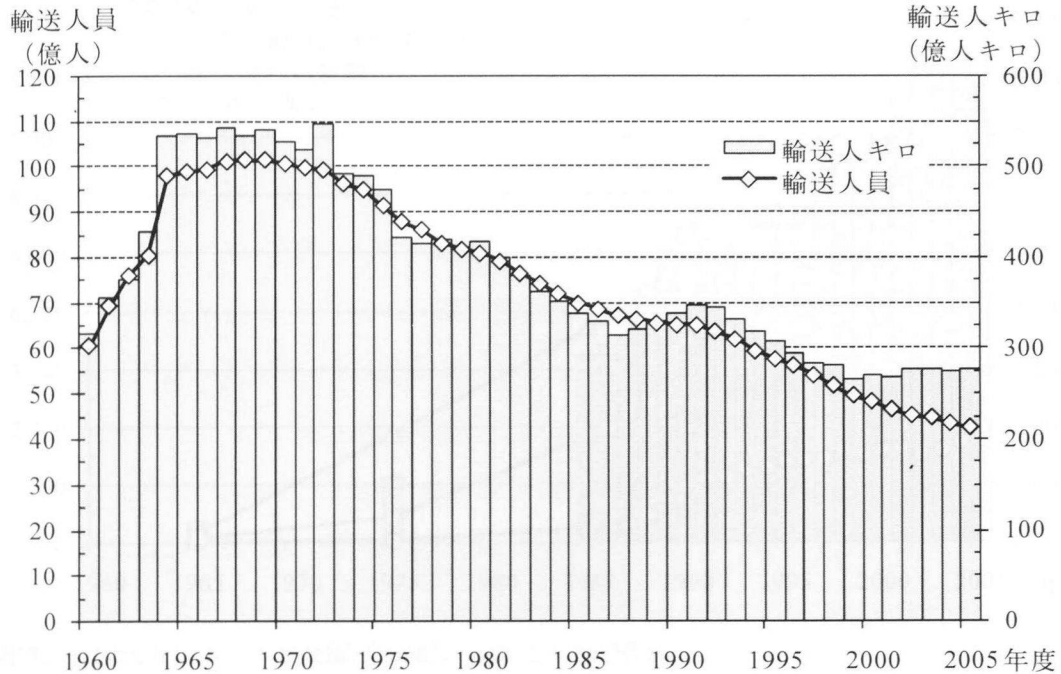
このような路線バス事業者によって事業展開される路線バス事業の輸送成績は、次の通りである（数値は2005年度）。

旅客輸送人員は42億4,385万人（前年度比2.11%減）、旅客輸送人キロは276億6,400万人キロ（同0.96%増）、1日平均旅客輸送密度は212人（同増減0）、乗車密度²³⁴は10.3人（同0.2人増）であった。旅客輸送人員は、1968年度の101億4,381万人をピークに減少し続け、ピーク時の58.2%も減少している。旅客輸送人キロは1972年度の546億0,299万人キロをピークに減少したが、1999年度の265億5,715万人キロを底に減少から横ばい

²³⁴ 乗車密度は、旅客輸送人キロを実車運行キロで除算した数値で、路線バスの1キロあたりの旅客輸送人員を示す。

または微増に転じている。(図表 5-32)。

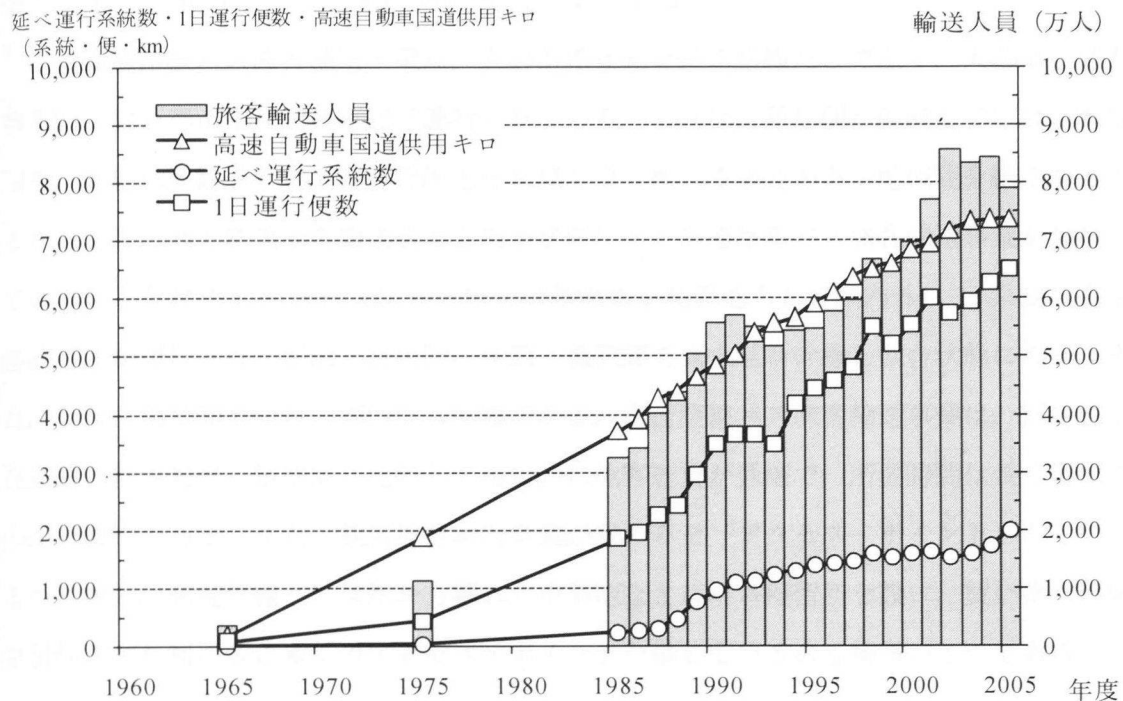
図表 5-32 路線バス旅客輸送の推移



〈出所〉 社団法人日本バス協会編〔2007〕より筆者作成。

このように路線バス事業が輸送量を減少させている中で、輸送量が増加しているのは高速路線バス事業である。図表 5-33は高速路線バスの旅客輸送の推移を示した。

図表 5-33 高速路線バス旅客輸送の推移



〔出所〕 社団法人日本バス協会編 [2006], p.47 より筆者作成。

高速路線バス旅客輸送事業は、1964年に名神高速道路の開通により、国鉄バス・日本急行バス・日本高速自動車の3事業者が名古屋・京都・大阪・神戸間に高速道路を経由する「ハイウェイ・バス」の運行を開始したのが始まりである。従来の路線バス旅客輸送事業とは異なり、60km/hを超すスピードも出せるよう馬力が大きい専用のエンジンを搭載し車内に立席がなく観光バスに近い形の特注バス車両を用いたもので、1968年には中央自動車道、1969年には東名高速道路で、相次いで高速路線バスが運行を開始した。

高速路線バス旅客輸送事業は、1980年代後半と1990年代後半以降に増加し、2005年度には200の事業者が延べ2,010系統、1日6,521便を運行し、7,904万8,000人を輸送している。

この高速路線バス旅客輸送事業は、クローズド・ドア・システムと共同運行方式という2つの特徴を有している。クローズド・ドア・システムとは出発地周辺では乗車のみ、到着地周辺では降車のみを取り扱うシステムで、共同運行方式とは出発地・到着地双方の地方路線バス旅客輸送事業者が運賃収入のプール精算制を取り入れ、地方路線バス旅客輸送事業者同士の協定に基づき運行を担当する方式である。ただし、共同運行方式については、

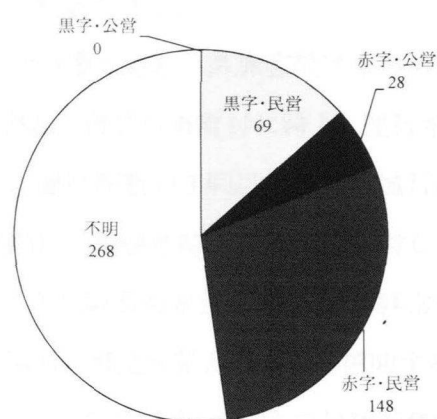
独占禁止法が禁止する協定（cartel：カルテル）と考えられるが、現在は道路運送法第18条²³⁵において独占禁止法の適用除外が規定されている。

この高速路線バス旅客輸送事業は、大都市相互間を結ぶ路線だけでなく、大都市と地方都市間、地方都市相互間の路線で運行されている。これは、航空便が就航していない地域間や、鉄道旅客輸送事業では新幹線と在来線を乗り換える必要がある地域間を結ぶなどすることから、地方鉄道旅客輸送事業と競争状態にある高速路線バス旅客輸送事業が存在していることを意味する。例えば、新潟県では新潟市を発着地として県内外に25系統の高速路線バスが運行され、新潟－長岡間、新潟－東京間では上越新幹線と競合状態にある。また、仙台－福島間や仙台－郡山間も同様である。高速路線バス旅客輸送事業は、新幹線や在来線の特急列車、航空路に比較して相対的に旅客運賃が低廉で、所要時間は長く要するのが一般的である。また、鉄道旅客輸送事業が駅のみを「アクセス・ポイント」としているのに対し、高速路線バスは駅から離れた市街地などにバス停留所を設け、買い物や行楽を目的とした利用者に多くのアクセス・ポイントを供しているのも特徴の1つである。

さて、路線バス旅客輸送事業者の経営状況は、赤字を計上している事業者が多く厳しい経営状況にある。

全路線バス旅客輸送事業者の経営状況を示す統計資料がないため、社団法人日本バス協会編〔2007〕に掲載されている2005年度における「保有車両30台以上の

図表 5-34 路線バス旅客輸送事業者の経営状況(2005年度)



〈出所〉社団法人日本バス協会編〔2007〕, pp.47-48 より筆者作成。

²³⁵ 道路運送法第18条では、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）の規定は、次条第1項の認可を受けて行う次に掲げる行為には、適用しない」として、①地方路線バス旅客輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる路線において地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、②旅客の利便を増進する適切な運行時刻を設定するため、同一の路線において地方路線バス旅客輸送事業を経営している2以上の地方路線バス旅客輸送事業者が締結する共同経営に関する協定を規定している。高速路線バス旅客輸送事業の場合は②に該当する。なお、これらの協定は同法第19条に定める国土交通大臣の認可が必要である。

245 事業者²³⁶」の統計資料を用いると、245 事業者のうち経常損益において黒字を計上している事業者は 69 事業者、赤字を計上している事業者は 176 事業者である（前ページの図表 5-34）。経常損益が不明である事業者が 268 事業者（全体の 52.2%）と半数以上の事業者の経営状況は不明のままだが、少なくとも 13.5%の事業者が黒字、34.3%の事業者が赤字である。黒字を計上している路線バス事業者は全て民営地方路線バス旅客輸送事業者で、公営地方路線バス旅客輸送事業者はない。また、ブロック別²³⁷では東北・羽越・長野・四国の 4 ブロックで黒字の地方路線バス旅客輸送事業者はない。

黒字を計上している民営地方路線バス旅客輸送事業者の経常収益額は合計で 165 億円、赤字を計上している地方路線バス旅客輸送事業者の経常損失額は 741 億円（公営 329 億円、民営 412 億円）であった。

このように路線バス旅客輸送事業者は、多くの事業者が経常損失を計上し、独立して採算を確保するのが難しい。そのため、国土交通省自動車交通局・地方自治体は路線バス旅客輸送事業者に補助を施している。

2001 年度から、生活交通路線維持費補助、生活交通再生路線（特別指定生活路線）維持費補助が路線バス旅客輸送事業に対する 2 つの制度である。

生活交通路線維持費補助とは、地域公共交通会議で路線バス旅客輸送事業の維持・確保が必要と認められ、都道府県知事が指定した路線（複数の市町村に跨り、運行キロが 10km 以上で、1 日の旅客輸送人員が 15 人～150 人、運行便数が 3 回以上で、広域行政圏の中心市町村等にアクセスする広域的・幹線的な路線）の路線維持と車輛購入に対して補助を施す。路線維持費に対しては、補助対象の路線ごとに補助対象経常費用²³⁸と経常収益の差額を算出しその額の 45%を国土交通省自動車交通局と都道府県が折半して補助する。さらに、経常収益が経常費用の 55%に満たない路線については、沿線の地方自治体が負担して補助する。また、路線バス旅客輸送事業に用いるバス車輛の購入についても補助され、上限が設けられているものの、ほぼ全額が国土交通省自動車交通局・沿線地方自治体によって補助される。

²³⁶ 社団法人日本バス協会編 [2007] では「保有車輛 30 台以上の 254 事業者」となっているが、2 つ以上のブロックにまたがる事業者の重複を除くと 245 事業者である。

²³⁷ 全国を 21 のブロックに分けている。

²³⁸ 補助対象経常費用とは、地域キロあたりの標準経常費用と路線バス事業者キロあたり経常費用とを比較し、いずれか少ない方の額に、補助対象路線の運行走行キロ数を乗じた額をいう。

また、78条バスのような「生活交通再生路線」²³⁹（特別指定生活路線）に対しては、国土交通省自動車交通局と沿線自治体が650万円を上限に、対象路線ごとに算定した補助対象費用と輸送収益の差額を補助する（政府と沿線地方自治体が補助を折半）。バス車両の購入費にも補助が施され、小型バス車両のほぼ全額を、950万円を限度に国土交通省自動車交通局と沿線地方自治体が折半して補助している。これらの補助制度の概要と2006年度の国土交通省自動車交通局・地方自治体の補助額を図表5-35に示す。

図表5-35 路線バス旅客輸送事業に対する国土交通省自動車交通局・地方自治体の補助

補助制度	補助区分	補助対象者	補助実施主体	補助対象経費	2006年度の補助額（万円）		
					国交省	都道府県	市町村
生活路線維持費補助	路線維持費補助	路線バス事業者	国交省 都道府県 市町村	対象路線ごとに補助対象経常費用と経常収益の差額を算出し、 ・ 補助対象経常費用の45%を政府と都道府県が折半 ・ 経常収益が経常費用の55%に満たない路線は、都道府県と市町村が補助を負担	667,224	734,894	3,001,075
	車両購入費補助			車両の実購入費から備忘価額として1円を控除した額の全額を下記を上限に補助 ・ 低床車両：1台1,300万円 ・ 超低床車両：1台1,500万円	74,678	22,564	29,666
特別指定生活路線運行費補助	路線運行費補助	路線バス事業者・市町村	国交省 都道府県 市町村	対象路線ごとに補助対象費用と輸送収益の差額を算出した全額を、 ・ 政府と都道府県・市町村が折半して補助する ・ 上限額は650万円	1,187	非集計	非集計
	車両購入費補助			車両の実購入費から備忘価額として1円を控除した額の全額を下記を上限に補助 ・ 上限額は1台950万円 ・ 小型バスに限る	0	非集計	非集計

〈註〉 国交省：国土交通省自動車交通局。

〈出所〉 社団法人日本バス協会編 [2007]，pp.75-78 より筆者作成。

生活交通再生路線（特別指定生活路線）については、地方自治体の補助額が集計されて

²³⁹ 前年度に生活交通路線維持費補助金を受けた路線を短縮し、その短縮により生活交通路線ではなくなる区間を効率的な他の輸送方法により運行を継続する路線または一般路線を短縮し生活交通路線に接続する路線で、地域公共交通会議で必要と認められ、都道府県知事が指定した路線を指す。

いないが、生活交通路線維持については、国土交通省自動車交通局が74億1,902万円、都道府県が75億7,458万円、市町村が303億0,742万円の合計453億0,102万円を補助している。なお、生活交通再生路線（特別指定生活路線）への補助制度は2007年度に廃止された。

これらの地方自治体の補助については、総務省が必要な地方財政措置（特別交付税交付）を講じることになっている。

さらに、国土交通省自動車交通局は、これらの生活交通路線を維持するための補助だけでなく、地方都市などにおける路線バス旅客輸送事業のサービスを改善するため、オムニバスタウン整備総合対策、交通システム、バス・ロケーション・システム（Bus Location System）²⁴⁰整備などについても、補助を施している。

オムニバスタウン整備等総合対策事業とは路線バス旅客輸送事業の社会的意義を最大限に発揮した街づくりに向けての市町村の取り組みを促進し、自動車交通が抱える問題の解決を図ろうとするものであり、国土交通省自動車交通局と警察庁が積極的に支援する制度で、13市²⁴¹が指定を受け、超低床バス車両やICカードシステム、バス・ロケーション・システムなどの整備について補助している。また、78条バスともいえるコミュニティー・バスを実証実験・実証運行する77の地方自治体・団体・事業者に対しても5億3,159万円を補助している。

これらの路線バス事業の維持を目的とした補助、路線バス事業のさらなる整備を目的とした補助を合わせると、国土交通省自動車交通局は88億9,662万円を地方自治体・団体・事業者などに補助している。

2. 分社化

本章第1節（p.199）で触れたように、路線バス旅客輸送事業者は1990年代から事業者数が増加している。1990年度には公営地方路線バス旅客輸送事業者が50事業者、民営地方路線バス旅客輸送事業者が327事業者の377事業者だったが、2004年度には公営地方路線

²⁴⁰ バス・ロケーション・システムとは、全地球測位システム（GPS:Global Positioning System）、無線通信を用いて、路線バス車両の位置情報を収集し、バス停留所やインターネットでその位置情報を提供するシステムである。

²⁴¹ 浜松、金沢、松江、盛岡、鎌倉、熊本、奈良、静岡、仙台、岐阜、岡山、松山、新潟の13市。

バス旅客輸送事業者が 39 事業者、民営地方路線バス旅客輸送事業者が 477 事業者の 516 事業者となり、公営地方路線バス旅客輸送事業者が減少し、民営地方路線バス旅客輸送事業者が増加している。

公営地方路線バス旅客輸送事業者が減少しているのは、民営化によって公営地方路線バス旅客輸送事業を廃止したことが要因と考えられるが、民営地方路線バス旅客輸送事業者が増加したのはどうしてなのか。これについて、鈴木文彦氏と高橋愛典氏は「分社化」に民営地方路線バス旅客輸送事業者の増加した要因があると指摘している(鈴木文彦[2001a], p.266, 高橋愛典 [2004], p.61)。

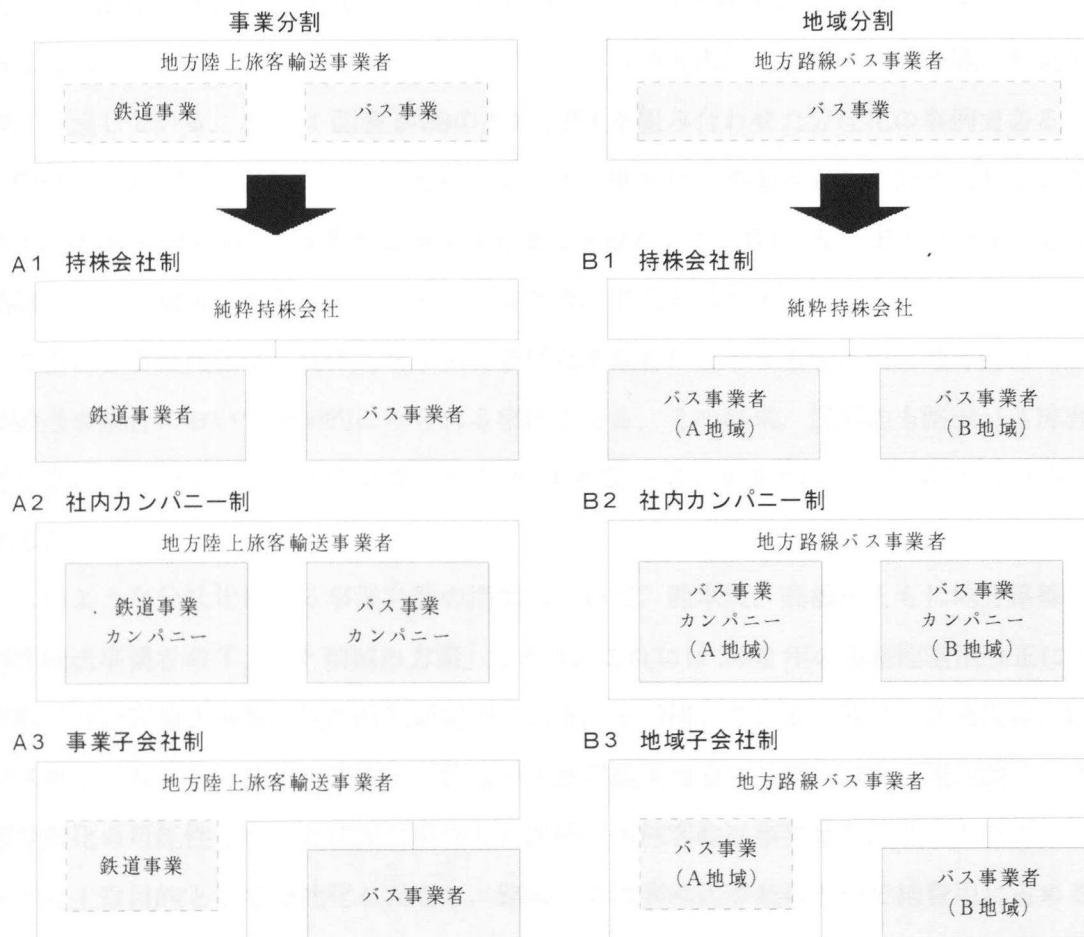
この民営地方路線バス旅客輸送事業者の分社化には 2 つの形態がある。1 つは事業分割で、もう 1 つは地域分割である。

事業分割とは、民営地方鉄道旅客輸送事業者が路線バス旅客輸送事業を兼業していた場合、路線バス旅客輸送事業について子会社を設立、あるいは会社を分割して、そこに路線バス旅客輸送事業を譲渡し分社化することである。これに類似したもので社内カンパニー制に移行することもある。社内カンパニー制とは、各事業部門を独立した会社のように分け、独立採算を徹底するとともに、社内の権限もカンパニーに委譲するものである。また、地方鉄道旅客輸送事業、地方路線バス旅客輸送事業ともに子会社を設立して各事業を委譲し、自らは純粋持株会社に移行する形態も事業分割の形態に含まれる。

地域分割とは、各地域のバス営業所単位程度の大きさの事業区域で路線バス旅客輸送事業を分割し、子会社を設立、あるいは会社を分割して、そこに路線バス旅客輸送事業を委譲し分社化することである。

民営地方路線バス旅客輸送事業者の事例では、事業分割と地域分割の各形態を組み合わせ分社化している事業者がみられる。これらの分社化の形態を 図表 5-36 に図示する。

図表 5-36 路線バス旅客輸送事業における分社化の形態



〈註〉 図中のバス事業・バス事業者は、路線バス旅客輸送事業・路線バス旅客輸送事業者を指す。事業分割には、路線バス旅客輸送事業と貸切バス旅客輸送事業の事業分割もあるが、割愛した。

〈出所〉 筆者作成。

図表 5-36の具体的な事例は次のようなものが挙げられる。山形県庄内地方を事業区域としている路線バス旅客輸送事業者である庄内交通は、2006 年 10 月に庄交ホールディングスを純粋持株会社として、庄内交通、あさひ交通、ゆぎ交通、たちかわ交通などを完全子会社化した²⁴²。これは 図表 5-36の B1 に該当する。また、金沢市に本社がある北陸鉄道は、地方鉄道旅客輸送事業と地方路線バス旅客輸送事業を事業展開していたが、路線バス

²⁴² あさひ交通、ゆぎ交通、たちかわ交通は、庄内交通の子会社だったが、庄内交通は純粋持株会社制へ移行時に、庄内交通を庄交ホールディングスと商号変更し、新たに庄内交通を路線バス事業者として設立し、各路線バス事業者を完全子会社化した。

旅客輸送事業については奥能登観光開発（輪島市）、能登中央バス（輪島市）、能登西部バス（羽咋市）、七尾バス（七尾市）、加賀白山バス（石川郡野々市町）、加賀温泉バス（加賀市）、北鉄金沢中央バス（金沢市）、はくてつバス（金沢市）に路線バス旅客輸送事業を分割、委譲している。これは図表 5-36の A3 と B3 を組み合わせた分社化の事例である。

図表 5-36の A2、B2 に挙げた社内カンパニー制では、事業者として分社化していないので、路線バス旅客輸送事業者を増加させることはないが、B1、A3、B3 の分社化では、路線バス旅客輸送事業者を新たに設立するため、事業者数が増加する。

このような分社化は、具体的な事例に挙げた事業者にとどまらず、民営地方路線バス旅客輸送事業者において全国的にみられる事例である。その結果、民営地方路線バス旅客輸送事業者は、1990 年度の 327 事業者から 2004 年度の 477 事業者に 150 事業者（45.9%）増加した。

このような分社化による事業者数の増加について、鈴木氏、高橋氏ともに地方路線バス旅客輸送事業者の「コスト削減の方策」であり、これには 2002 年の道路運送法改正による路線バス旅客輸送事業の規制改革が要因である、と指摘している。特に、高橋氏は、路線バス事業における分社化の特質を、路線バス旅客輸送需要の長期的減少と規制改革による競争激化の可能性といった状況に直面した路線バス旅客輸送事業者が、リストラクチャリングを主な目的として分社化したとし、路線バス旅客輸送事業において総費用に占める人件費の比率が一般に 7 割以上と高く、労務慣行を変更させるためのショック療法として分社化が利用されていると、指摘している（高橋愛典 [2004], p.62）。また、地域分割については、2002 年の規制改革に伴う効率化志向に対応して各地方路線バス旅客輸送事業者がその地域的境界を見直した結果とも指摘している（同, p.64）。

最後に、地方陸上旅客輸送事業者全体として分社化を捉える時、分社化は地方鉄道旅客輸送事業者にはみられず、地方路線バス旅客輸送事業者のみにみられるのが、大きな特徴の 1 つである。

第6章 地方陸上旅客輸送事業における赤字計上について

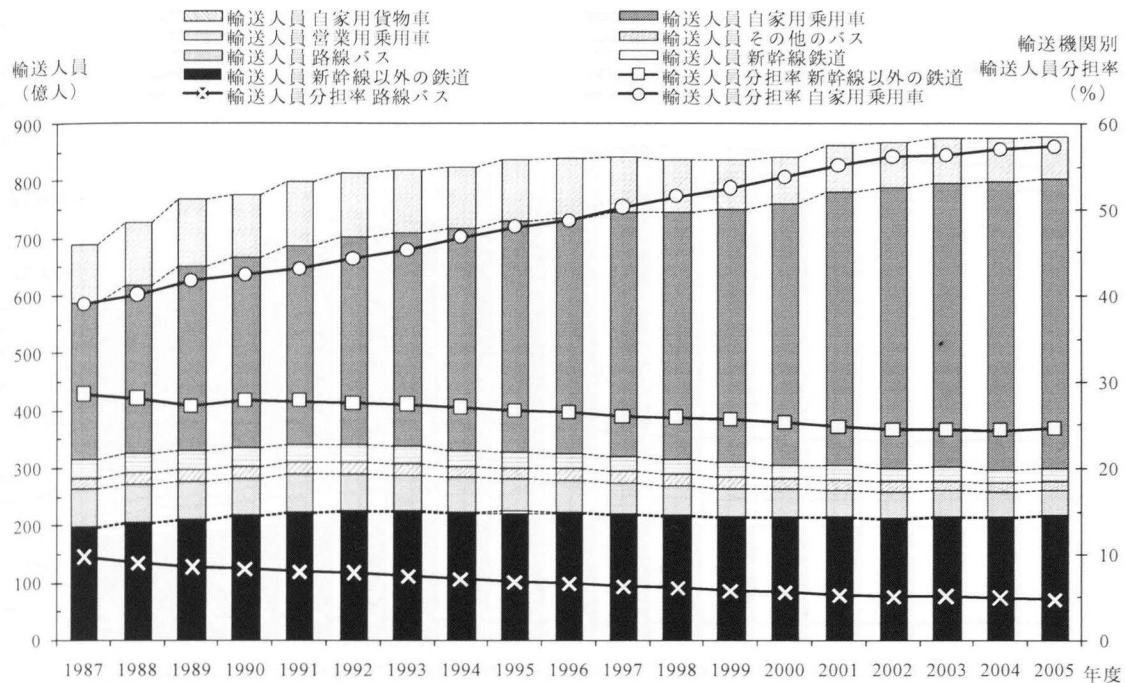
前章において、地方陸上旅客輸送事業者の多くが、旅客輸送事業において赤字を計上している現状を概観した。

本章では、地方陸上旅客輸送事業者が旅客輸送事業において赤字を計上していることについて、①自動車輸送の増加、②地方における過疎・人口減少の2点から考察する。

第1節 自動車輸送の増加

図表 6-1は、1987 年度以降の陸上輸送機関別の輸送人員についてその推移を図示した。陸上輸送全体では、691 億 3,673 万 2,000 人から 2005 年度には 879 億 0,971 万 3,000 人と、27.15%増加している。このうち、鉄道旅客輸送は 1987 年度の 199 億 7,199 万 4,000 人が 2005 年度には 219 億 6,302 万 4,000 人と 9.97%増加しているのに対し、自動車輸送、特に自家用乗用車輸送は 1987 年度の 270 億 3,673 万 5,000 人が 2005 年度には 505 億 0,484 万 6,000 人と 86.80%増加した。

図表 6-1 陸上輸送機関別旅客輸送人員の推移



〔注〕 輸送機関別の日本国内における輸送人員のうち、旅客船、航空路を除いた数値を示した。
また、分担率についても旅客船、航空路を除いた数値に基づいた算出した。

〔出所〕 国土交通省総合政策局情報管理部編〔2006〕より筆者作成。

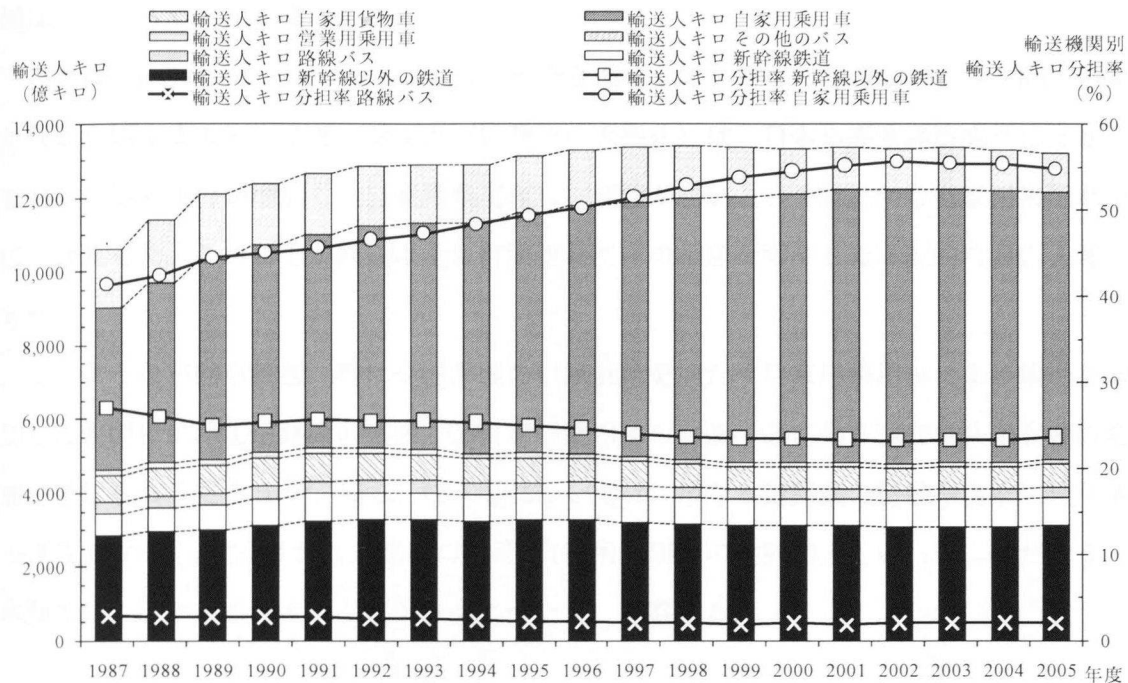
これについて寄与度を計算すると、鉄道旅客輸送は2.74%、自家用乗用車は33.94%と算出された。自家用乗用車は全体の伸び率(27.15%)以上の伸びを示し、いかに自家用乗用車の輸送人員が増加したかが、寄与度からも裏付けられた。

また、輸送機関が輸送全体でどれほど輸送を分担したかを示す分担率では、鉄道旅客輸送は1987年度の28.89%が2005年度には24.98%となったのに対し、自家用乗用車は1987年度の39.11%から2005年度には57.45%となった。分担率でも自家用自動車が陸上輸送全体の半分以上を占めるようになった。

一方、路線バス旅客輸送の輸送人員は1987年度の66億9,857万4,000人が2005年度には42億4,385万4,000人と36.65%減少した。

さらに、輸送人員がどれほど移動したかという概念を含んだ輸送人キロでも、自家用乗用車の伸びが示された。図表 6-2に1987年度以降の陸上輸送機関別の輸送人キロの推移を図示した。

図表 6-2 陸上輸送機関別輸送人キロの推移



〔注〕 図表 6-1と同様に、輸送機関別の日本国内における輸送人員のうち、旅客船、航空路を除いた数値を示した。また、分担率についても旅客船、航空路を除いた数値に基づいた算出した。

〔出所〕 国土交通省総合政策局情報管理部編〔2006〕より筆者作成。

陸上輸送人キロ全体では、1987年度の1兆0,632億0,600万人キロから1998年度の1兆3,437億4,600万人キロをピークに達し、それ以降は微増微減の横ばい状態が続き、2005年度には1兆3,242億3,300万人キロ（24.55%増）となっている。このうち、鉄道旅客輸送は1987年度の3,447億2,900万人キロが2005年度には3,912億2,800万人キロと13.49%増加しているのに対し、自家用乗用車は1987年度の4,399億7,500万人キロが2005年度には7,261億3,600万人キロと65.04%増加した。

これについて、輸送人員と同様に寄与度を計算すると、鉄道旅客輸送は4.37%、自家用乗用車は26.91%と算出された。自家用乗用車は全体の伸び率（24.55%）以上の伸びを示した。分担率では、鉄道は1987年度の32.42%が2005年度には29.54%となったのに対し、自家用乗用車は1987年度の41.38%から2005年度には54.83%となった。輸送人キロの分担率でも自家用自動車が陸上輸送全体の半分以上を占めるようになった。

一方、路線バス旅客輸送の輸送人キロは1987年度の314億2,600万人キロが2005年度には276億6,400万人キロと11.97%減少した。

このように、輸送人員、輸送人キロの双方の指標からも、自家用乗用車の輸送が大きく増加していることが明確である。

これは、まさに「モータリゼーション」が今も進行していることを意味する。一般に1960年代から始まるモータリゼーション（自動車の大衆化）は、日本の高度経済成長により、家庭の可処分所得が増加し、自家用乗用車に利便性が高いという認識から自家用乗用車が広く普及した。このことが鉄道以上に自家用乗用車の輸送を増やした本源的な要因と考えられる。

このような自動車輸送、特に交通需要の自家供給を満たす自家用乗用車による輸送が増加した要因には、①道路網の整備、②自家用乗用車の普及、③自動車運転免許保有者の増加が挙げられるだろう²⁴³。特に、①・②については、単なる道路網の整備や自家用乗用車の普及ではなく、改良された道路網の整備、自家用乗用車の性能向上といってよいだろう。本節では、近年のモータリゼーションについて、考察する。

1. 道路網の整備

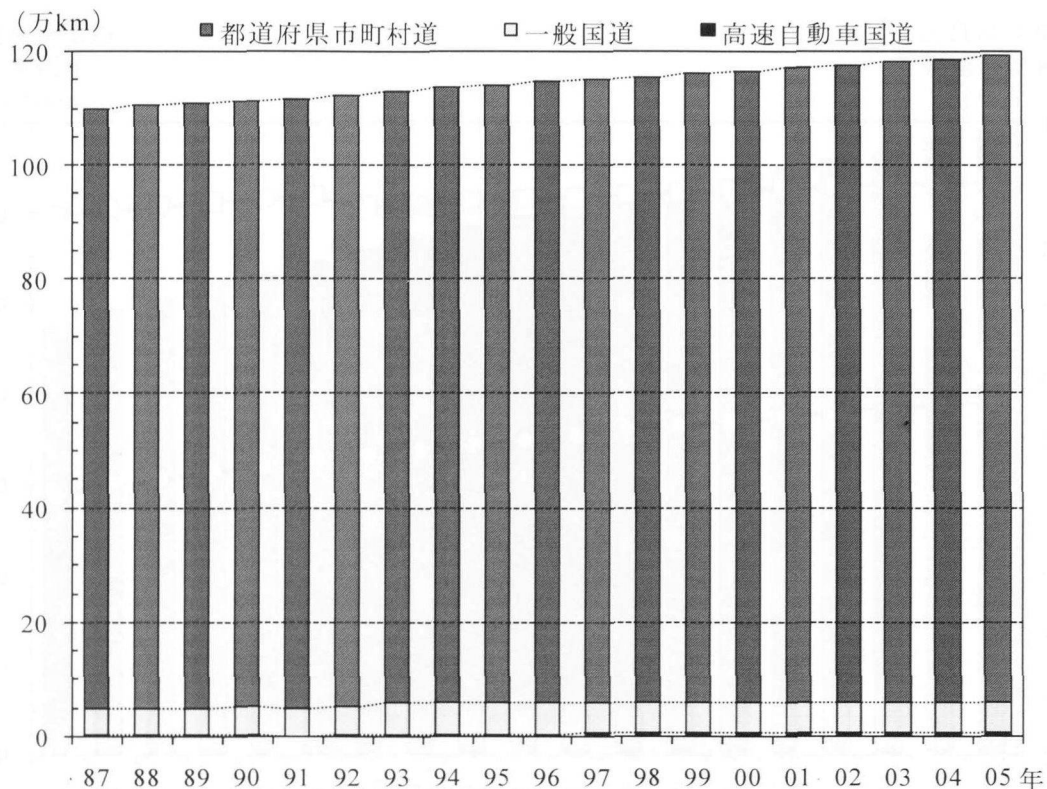
自動車を高速でかつ快適に長距離で運転できる高速道路は1964年に名神高速道路が一部区間で開通して爾来、日本列島の背骨を形成する東北・東名・名神・中国・北陸の各高速道路・自動車道が全通し、肋骨部分とも言うべき主要幹線の高速道路の枝線も開通し、2005年4月には7,383kmの道路網を有するようになった²⁴⁴。

さらに、一般道路で主要道路網を整形する一般国道、地域の幹線道路網である都道府県道、市町村道もその実延長は延びている。図表 6-3は高速道路と一般道路の実延長をグラフに示したものである。

²⁴³ これらをさらに探れば、国民の可処分所得が増加する一方で、自家用乗用車が低廉なものとなって普及し、自家用乗用車を保有できる世帯が増えたなどが考えられるが、本論文の研究目的ではないので、これらについては省略する。なお、第1部第2章第1節2. (p.53) における衛藤卓也、斎藤峻彦両氏の議論の整理も参照されたい。

²⁴⁴ 国土交通省道路局『道路統計年報』に基づく。なお、一般国道などの自動車専用道路は高速自動車国道と連結する一方で、一般道路とはインターチェンジ以外では連結しておらず、事実上の「高速道路」と考えられるが（厳密には高速自動車国道とは制限速度が異なるなど道路規格が異なる）、『道路統計年報』では一般国道に算入されているため、本論では高速自動車国道を「高速道路」とする。

図表 6-3 高速道路・一般道路の実延長の推移



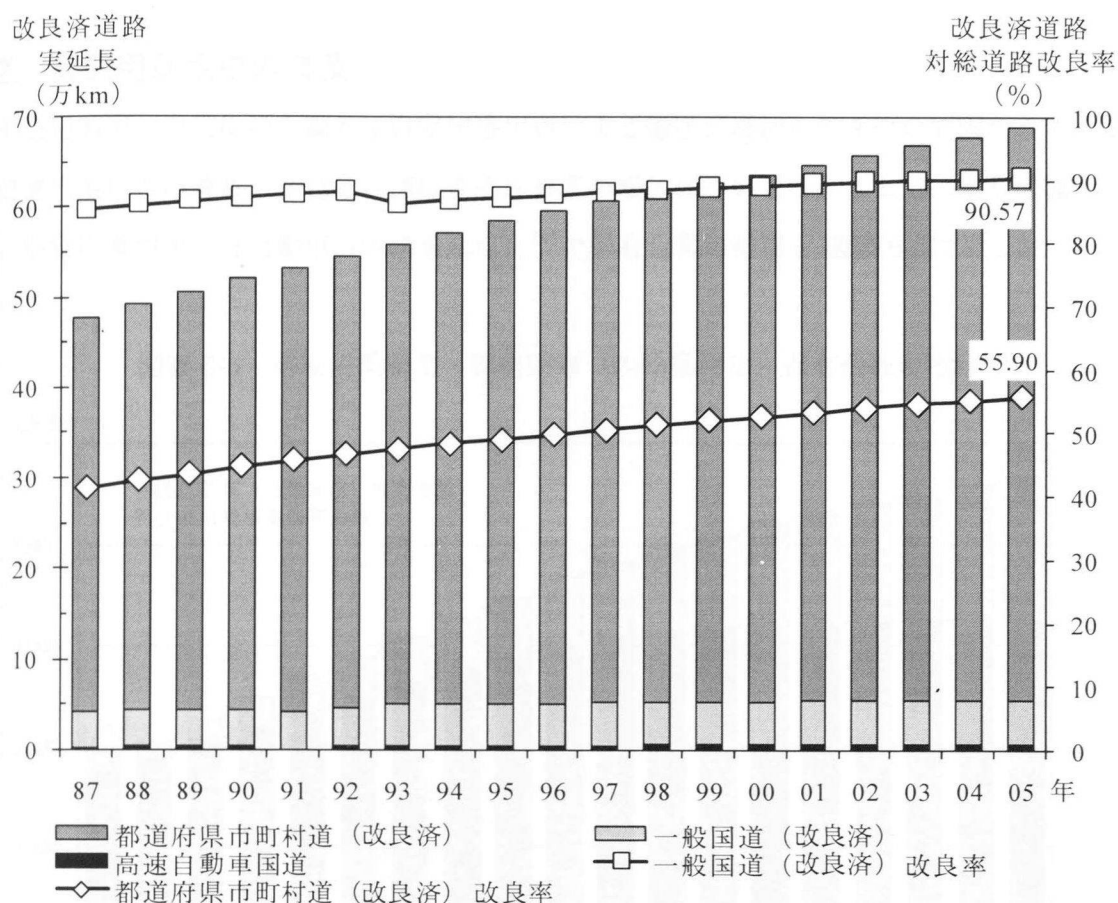
〈出所〉国土交通省道路局企画課監修 [2006] より筆者作成。

高速道路・一般道路の実延長は、1987年4月の109万8,931kmが2005年4月には119万2,972kmと約10万km増加している。実延長の増加率は8.56%で、自動車輸送の増加率に比べればそれほど道路の実延長が伸びているとはいえない。この道路の実延長には、狭隘な道路や階段状の道路、私道ではない小路なども含まれており、自動車がより安全にかつ快適に走行できる道路ではない道路も含まれている。

そこで、自動車がより安全にかつ快適に走行できる道路として、改良済の道路を1つの指標として取りあげたい。

この改良済道路とは、車道の幅員が5.5m以上の道路を指す。車道の幅員が5.5mあれば、道路構造令（1970年政令第320号）第4条第2項が定める普通自動車（幅2.5m）が50cmの余裕を持ってすれ違うことができる。よって、改良済道路は自動車がより安全にかつ快適に走行できる道路として、指標に用いることができよう。

図表 6-4 改良済道路網の推移



〔出所〕国土交通省道路局企画課監修〔2006〕より筆者作成。

改良済の道路は、1987年4月の高速道路3,910km、一般道路47万3,712kmの計47万7,622kmだったものが、2005年4月には高速道路7,383km、一般道路68万1,530kmの計68万8,913kmまで増加した。この18年間の伸び率は44.24%であった。しかし、道路の実延長も伸びたため、道路全体に占める改良済道路の比率を示す「改良率」は改良済道路の伸び率ほど伸びていない（1987年4月43.46%が2005年4月には57.75%）。それでも一般国道は改良率が高い水準で推移し、1987年4月の85.35%から2005年4月には90.57%と90%を超える位置に達した。一方の都道府県道・市町村道は1987年4月の41.39%から55.90%（2005年4月）と、50%を超えている（図表6-4）。

このように、一般国道で改良率が90%を超えたり、都道府県道・市町村道においても改良率が50%を超えていることから、「道路網の整備」そのものというよりは、自動車がより安全にかつ快適に走行できる「道路網の改良整備」が進められ

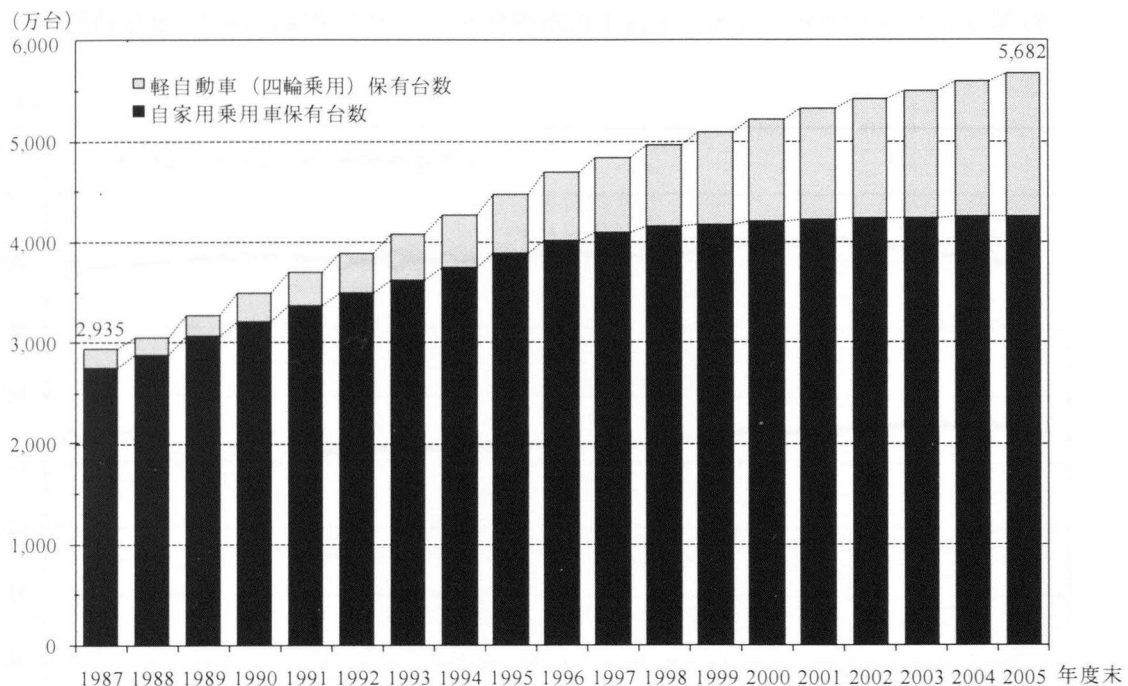
ていったといえるだろう。

2. 自家用乗用車の普及

交通需要の自家供給を満たす自家用乗用車による輸送が増加した3つの要因のうち、②自家用乗用車の普及、③自動車運転免許保有者の増加については、ここで一括して扱う。

自家用乗用車と軽自動車（四輪乗用車）²⁴⁵の保有台数の推移を図表6-5に示した。

図表6-5 自家用乗用車・軽自動車（四輪乗用車）保有台数の推移



〈出所〉国土交通省総合政策局情報管理部編〔2006〕より筆者作成。

1987年度末には4,000万台に満たなかった保有台数は、1990年度代までは自家用乗用車、軽自動車とも保有台数が増加していたが、2000年度代以降は自家用乗用車の増加の伸びは鈍化したものの、軽自動車の保有台数の増加は続いている。その結果、2005年度末には、自家用乗用車4,247万4,100台、軽自動車1,435万0,400台の計5,682万4,500台と、6,000万台に迫る位置まで達している。1987年度末と2005年度末を比較すると、自家用乗用車

²⁴⁵ 軽自動車（四輪乗用車）とは、車長3.40m以下、車幅1.48m以下、車高2.00m以下、排気量660cc以下の四輪乗用自動車であり、一般に「軽自動車」と呼ばれる自動車である。本論では、四輪乗用車の軽自動車を「軽自動車」とする。

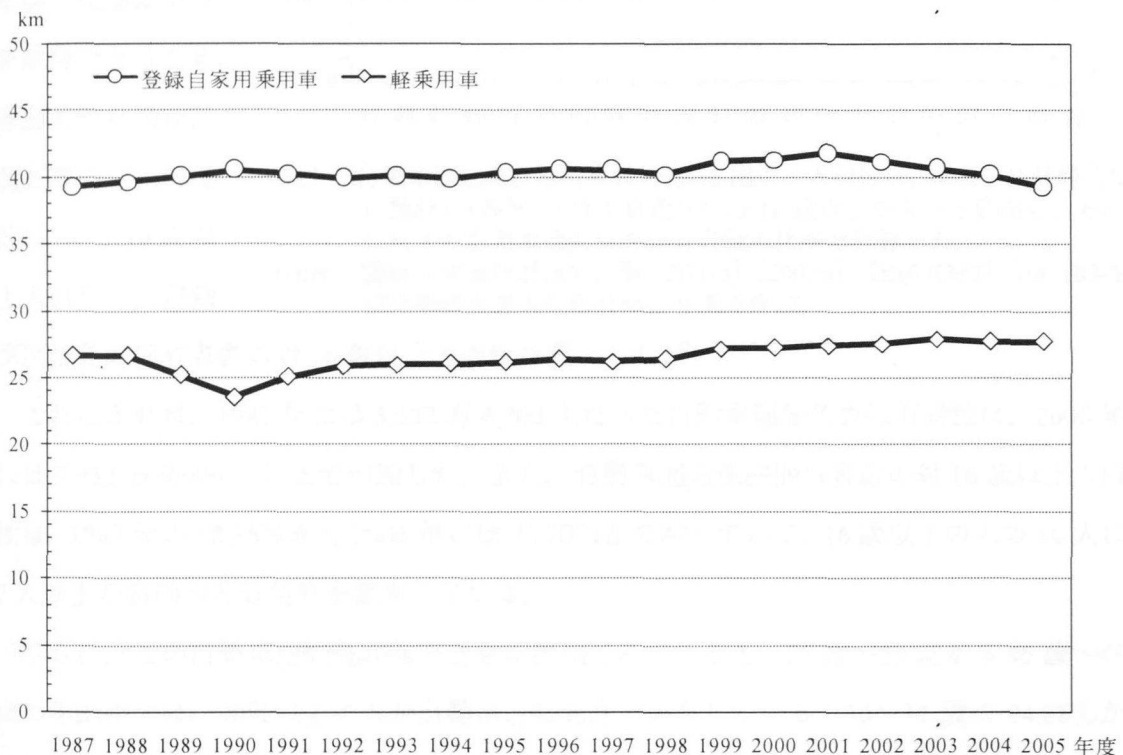
は54.06%、軽自動車は707.85%、全体では93.63%増加している。

この結果は、まさにモータリゼーションを示す大きな指標の1つである。

なお、自家用乗用車の1台あたり1日平均走行キロは、登録自家用乗用車で約40km、軽乗用車では20km台後半で推移していて、大幅な増加などを示していない（図表6-6）。

このことから、自家用乗用車の輸送人員・輸送人キロの伸び（図表6-1、図表6-2）は、1台あたりの平均走行キロの伸びからではなく、自家用乗用車保有台数の増加によるものと考えられる。

図表6-6 登録自家用乗用車・軽乗用車の1日1台あたり平均走行キロの推移

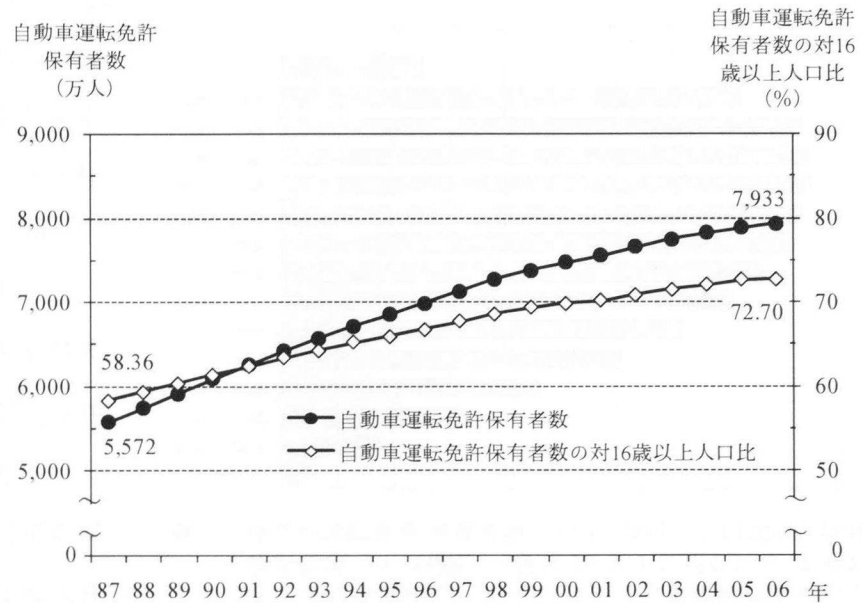


〈出所〉国土交通省総合政策局情報管理部交通調査統計課（←運輸省運輸政策局情報管理部統計課）編「逐年」、『自動車輸送統計年報』より筆者作成。

さらに、自家用乗用車・軽自動車を運転するには、道路交通法第84条により、都道府県の公安委員会の運転免許を受けなければならない。つまり、道路網が改良整備され、自家用乗用車が広く普及しても、自動車の運転免許を受けなければ、自ら交通需要の自家供給を満たすことはできない。

図表 6-7は自動車運転免許の保有者数の推移を示した。日本の自動車運転免許制度では、満 16 歳以上で原動機付自転車運転免許などを、満 18 歳以上で普通自動車第一種運転免許を取得できるため、総務省統計局統計調査部の「人口推計」による 16 歳以上人口から、自動車運転免許保有者数の対 16 歳以上人口比を算出した²⁴⁶。

図表 6-7 自動車運転免許保有者数の推移



〈註〉 自動車運転免許保有者数の対 16 歳以上人口比は、総務省統計局「人口推計」(各年 10 月 1 日現在)の 16 歳以上の人口を算出し、それに対する自動車運転免許保有者数の比率を計算した。

〈出所〉 警察庁交通局運転免許課 [2007a] [2007b], 総務省統計局統計調査部国勢調査課人口推計係より筆者作成。

これによれば、1987 年には 5,572 万 4,200 人だった自動車運転免許保有者数は、2006 年には 7,932 万 9,900 人にまで増加した。また、自動車運転免許保有者数の対 16 歳以上人口比は、1987 年の 58.36%から 2006 年には 72.70%まで増えていて、16 歳以上の人の 10 人に 7 人以上が自動車運転免許を保有している。

さらに、この自動車運転免許保有者を年齢別でみると、25 歳～29 歳から 45 歳～49 歳の年齢帯では、90%以上の人が自動車運転免許を保有している (30～34 歳の 94.88%が最高値、次ページの図表 6-8)。

この自動車運転免許は、5 年ごとの更新制であるが、更新時の手続きは、自動車運転免許を取得するときに比べて簡便かつ安価な手続きで、自動車運転事故や道路交通法第 103 条に定める免許の取り消し処分を受けない限り、自動車運転免許を保有することができる。

²⁴⁶ 本論でいう自動車を運転できるのは満 18 歳以上であるが、道路交通法第 85 条第 2 項により、より上位の運転免許を保有していれば下位の運転免許を保有していると看做される (例：大型自動車第一種運転免許を持っていれば、普通自動車、原動機付自転車を運転できる) ことと、警察庁交通局の統計データの制約から、16 歳以上人口を用いた。

自動車運転免許の更新手続きを怠り運転免許を失効すると、再び免許を受けるための手続きの方が複雑で費用もかかること、自動車運転免許証が社会的な身分証明に汎用的に用いることができることから、自動車を運転することを最大の目的とせず自動車運転免許を保有していることも多い。

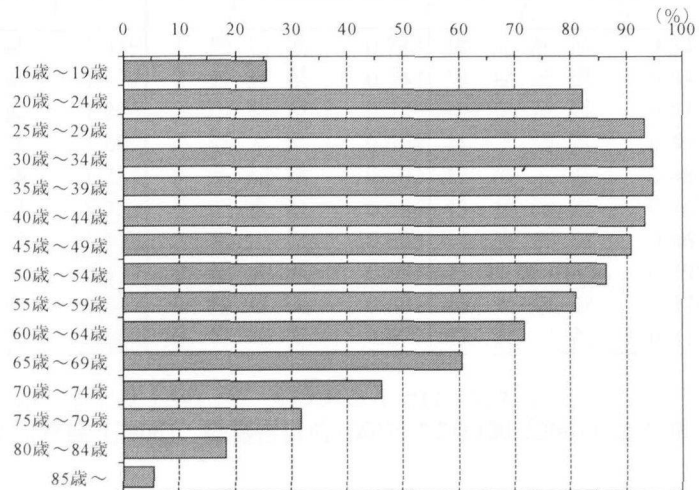
そのため、自家用乗用車の保有台数よりも自動車運転免許の保有者数が多くなることにも合点がいく。

これらのことから、今後も自動車運転免許保有者数の人口比は増加していくだろう。モータリゼーションの観点からいえば、約 8,000 万人が自ら交通需要の自家供給を満たすことができることを意味する。

この自家用乗用車の普及、自動車運転免許保有者の増加は全国的な傾向であるが、本論文の分析対象である地方では、その傾向がより顕著である。

図表 6-9は、2006 年 3 月末現在の都道府県別 1 世帯・1 人あたりの自家用乗用車・軽自動車保有台数の上下位各 10 県を示したものである²⁴⁷。

図表 6-8 年齢別自動車運転免許保有者数比率 (2006 年)



〈註〉 自動車運転免許保有者数の対 16 歳以上人口比は、総務省統計局「人口推計」(各年 10 月 1 日現在)の 16 歳以上の人口を算出し、それに対する自動車運転免許保有者数の比率を計算した。

〈出所〉 警察庁交通局運転免許課 [2007a] [2007b], 総務省統計局統計調査部国勢調査課人口推計係より筆者作成。

²⁴⁷ 都道府県別自家用乗用車・軽自動車の保有台数は、『陸運統計要覧』の統計データの制約から、軽自動車については、軽自動車の四輪乗用車だけでなく、一般に「軽トラ」と呼ばれる四輪トラック (954 万 6,557 台), 三輪車 (1,192 台), 二輪車 (190 万 8,402 台) も含まれる。なお、軽二輪車とは排気量が 125cc を超え 250cc 以下のオートバイのことである。この場合の自家用乗用車と軽自動車の 2005 年度末の保有台数は 6,828 万 0,640 台である。

図表 6-9 都道府県別自家用乗用車・軽自動車の1世帯・1人あたり保有台数

世 帯 あ た り		人 口 あ た り	
1 福 井 県	2.101	38 広 島 県	1.419
2 長 野 県	2.096	39 福 岡 県	1.377
3 山 形 県	2.095	40 北 海 道	1.295
4 群 馬 県	2.076	41 千 葉 県	1.289
5 富 山 県	2.062	42 埼 玉 県	1.287
6 岐 阜 県	2.017	43 兵 庫 県	1.223
7 茨 城 県	2.010	44 京 都 府	1.118
8 山 梨 県	1.997	45 神 奈 川 県	0.977
9 栃 木 県	1.988	46 大 阪 府	0.907
10 鳥 取 県	1.963	47 東 京 都	0.664
		10 宮 崎 県	0.677
		38 北 海 道	0.545
		39 福 岡 県	0.544
		40 奈 良 県	0.518
		41 千 葉 県	0.492
		42 埼 玉 県	0.482
		43 兵 庫 県	0.467
		44 京 都 府	0.464
		45 神 奈 川 県	0.399
		46 大 阪 府	0.376
		47 東 京 都	0.311

〈註〉 単位は台。全国平均は、世帯あたりでは1.393台、人口あたりでは0.537台。

〈出所〉国土交通省総合政策局情報管理部編〔2006〕、総務省自治行政局市町村課〔2007〕より筆者作成。

全国平均は、世帯あたり保有台数が1.393台、人口あたり保有台数が0.537台で、世帯あたり保有台数が最も多いのは福井県の2.101台、人口あたり保有台数が多いのは群馬県の0.744台、反対に世帯あたり保有台数が最も少ないのは東京都の0.664台、人口あたり保有台数が少ないのは同じく東京都の0.311台である。

上位・下位10県をみれば、上位10県には地方を、下位10県には首都圏・京阪神圏をそれぞれ形成する都府県が並んでいる。特に、福井・長野・山形・群馬・富山・岐阜・茨城の7県では、1世帯あたり2台以上、自家用乗用車・軽自動車を保有している。

図表 6-9の表からも、モータリゼーションが地方でより進んでいることを知ることができる。

道路網の改良整備、自家用車の普及が進み、自動車運転免許保有者数の対人口比が増加していることが前述の分析によって明らかになった。まさに、モータリゼーションが現在も進んでいることを示している。

このようなモータリゼーションの要因については、第1部第2章第1節2. (p.53)で衛藤卓也氏の議論を取りあげたように、自動車産業における生産コストの低下による自動車価格の低下、自動車販売制度としての分割払いの一般化、中古自動車売買市場の発達、高度経済成長の過程で国民の所得水準が向上したこと、自家用自動車の優れた質的特性、道路網の整備・拡充を指摘できる（図表 2-1, p.53参照）。

さらに、地方では旧来からの市街地よりも郊外にバイパス道路などが整備され、そこに駐車場を備えたロードサイド商業店舗や大型商業施設が林立する、工業団地が郊外に進出

するなど²⁴⁸、大きく人々の生活行動パターンが変化し、ドア・トゥ・ドアの完結的な移動の自家用自動車の優れた質的特性が発揮される土地構成に変貌していったことも、モータリゼーションをさらに進行させていると指摘できる²⁴⁹。

路線バス旅客輸送の輸送人員・輸送人キロが長期的に減少し、新幹線以外の鉄道旅客輸送の輸送人員・輸送人キロが横ばい状態の中で、自家用乗用車の輸送人員・輸送人キロが増加しているのは、繰り返しになるが、道路網の改良整備、自家用車の普及が進み、自動車運転免許保有者数の対人口比の分析からも、「モータリゼーションが今も進行していること」が大きな要因の1つであると指摘できる。

第2節 地方における過疎・人口減少

戦後の高度経済成長を通じて、地方、特に中山間地域から都市部への人口が移動し中山間地域の人口が減少する、いわゆる「過疎」が進行してきた。さらに、今後は、地方都市部でも人口が減少する「人口減少」時代に突入する。

地方陸上旅客輸送事業は、観光路線などに特化していない限り、沿線の人口が減少することは、輸送人員の減少という形で直結する。輸送人員の減少は、地方陸上旅客輸送事業者の陸上旅客輸送事業の経常損益にも直結し、現状でも事業損益が赤字を計上しているうえに、今後の輸送人員の減少から陸上旅客輸送事業の経常損失の赤字幅が増大することが考えられる。

そこで、どのように過疎が進行し、今後の地方都市部を含めた地方でみられる「人口減少」について、この節で解き明らかにする。

²⁴⁸ このような郊外地への拡大を「スプロール (sprawl) 現象」という。

²⁴⁹ 「両毛デルタ地帯」と呼ばれる国道4号線、国道50号線、関越自動車道で囲まれる栃木県小山市、前橋市を結んだ栃木県南部・群馬県南部・埼玉県北部では、最もモータリゼーションが進んでいる地域と指摘され、これは群馬・栃木両県の1人あたり自家用乗用車・軽自動車保有台数の高さとも合致する。

1. 過疎

過疎とは、1950年代後半以降、中山間地域、離島・漁村を中心とした地方から都市部への人口移動、特に年少・生産年齢人口である65歳未満人口が移動することで、当該地域の人口が減少、人口密度が低下し、年齢構成の老齢化が急速に進み、地域社会の基礎的条件の維持が困難になった状態を指す。

序論第2節の脚註30(p.18)で過疎地域自立促進特別措置法第2条第1項による「過疎地域」を定義したが、この他に、同法第33条第1項・第2項の規定により市町村合併で編入された旧市町村の区域も「過疎地域」と看做される。

このような過疎地域は、全国過疎地域自立促進連盟・財団法人過疎地域問題調査会によれば、2007年4月現在738市町村が指定され、20万4,131.10km²の地域（全国の54.01%）に1,068万2,793人（全人口の8.36%）が居住している（人口・面積は2005年国勢調査、全国過疎地域自立促進連盟・財団法人過疎地域問題調査会）。

過疎地域では、当該地域の人口が都市部へ流出し、人口が減少する。この人口流出は、地方陸上旅客輸送事業にとっては輸送人員の減少に直結する。過疎地域を沿線とする地方鉄道旅客輸送事業は、輸送人員の減少によりその事業の存続が困難となり、当該事業を廃止したり、鉄道旅客輸送事業から路線バス旅客輸送事業に転換する事業者が多くみられた。この現象は1970年代に多くみられ、特に民営地方鉄道旅客輸送事業者の廃業、路線バス旅客輸送事業への転換がみられた²⁵⁰。

さらに、都市部へ人口が流出したまま当該地域の高齢化と人口減少が進行し、地域社会の基礎的条件の維持がより困難となり、事実上「廃村」状態に近い集落が形成され、そのような地域では、路線バス事業での地方陸上旅客輸送事業の存続もより困難なものになっている。

この過疎に関わる問題は、地方陸上旅客輸送事業だけでなく、行政サービス、医療、産業といった社会的な問題を内包しているため、必ずしも地方陸上旅客輸送事業の問題だけではない。

過疎対策は、政府が過疎地域自立促進特別措置法により、総合的かつ計画的な対策を実

²⁵⁰ この時期に地方鉄道旅客輸送事業を廃業し地方路線バス旅客輸送事業に転換した民営地方鉄道旅客輸送事業者は、路線バス旅客輸送事業に専業化しても、事業者名に「鉄道」が残っている事業者が多い傾向にある。

施するための特別措置を講じているが、過疎に歯止めがかかっているとはいえないのが現状である。地方陸上旅客輸送事業については、いかに過疎地域住民への交通供給を担保するかが大きな課題となっている。

2. 人口減少

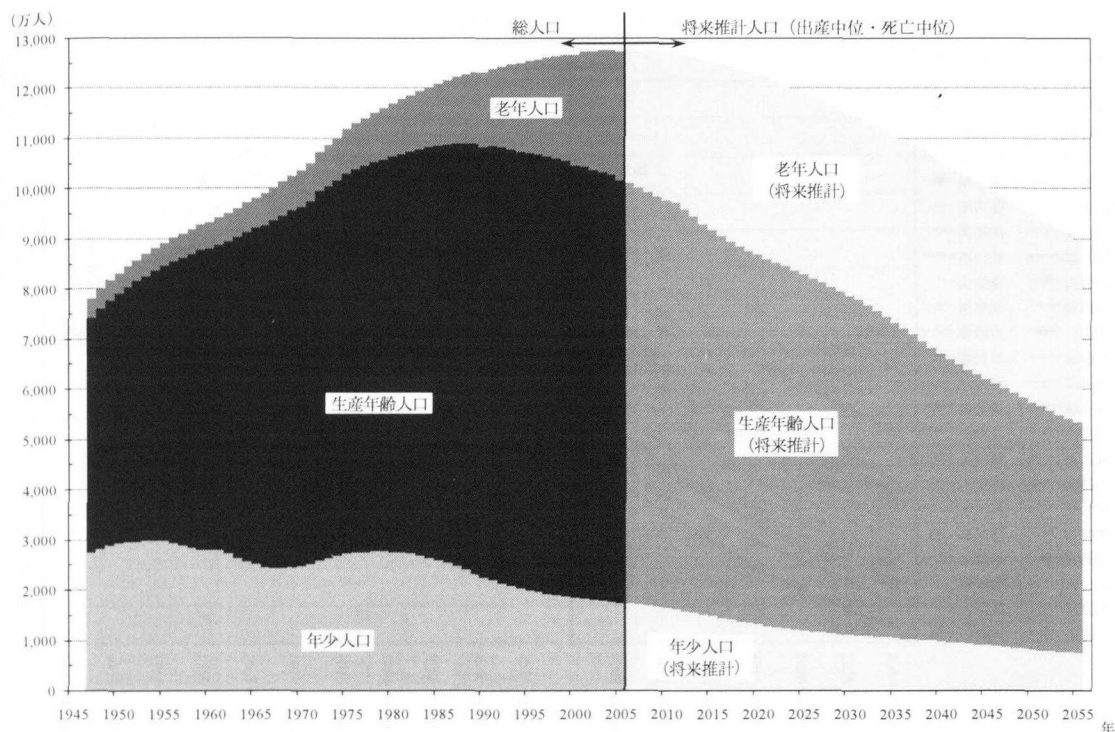
日本の合計特殊出生率²⁵¹は1975年に2を割り込み、2006年には1.32を記録し、人口置換水準²⁵²である2.07を大きく割り込んだままである。この合計特殊出生率の長期的な低下は「少子化社会」を齎した。この少子化社会は、日本が大規模に外国から移民を受け入れない限り、日本に人口減少を招くものであった。この人口減少は2005年から現実のものとなり、日本は人口減少社会に突入した。

国立社会保障・人口問題研究所による日本の将来人口推計（出生中位・死亡中位）は、2025年に1億2,000万人を割り込み、2046年に1億人を割り込む推計で、1966年以前の人口水準にまで落ち込むと推計している（図表6-10）。

²⁵¹ 合計特殊出生率（total fertility rate）とは、女性の年齢別出生率を15歳～49歳に亘って合計した代表的な出生力を示す指標である。この値は、女性が一生涯に産む子の数に相当する。

²⁵² 人口が世代ごとに同じサイズになるよう置き換えるために必要な出生率のレベルで、合計特殊出生率が人口置換水準に達していれば人口が増加も減少もせず維持される。

図表 6-10 総人口の推移と将来推計人口



〈出所〉国立社会保障・人口問題研究所〔2007〕より筆者作成。

この人口減少を都道府県単位でみると、地方における人口減少はより顕著となる。

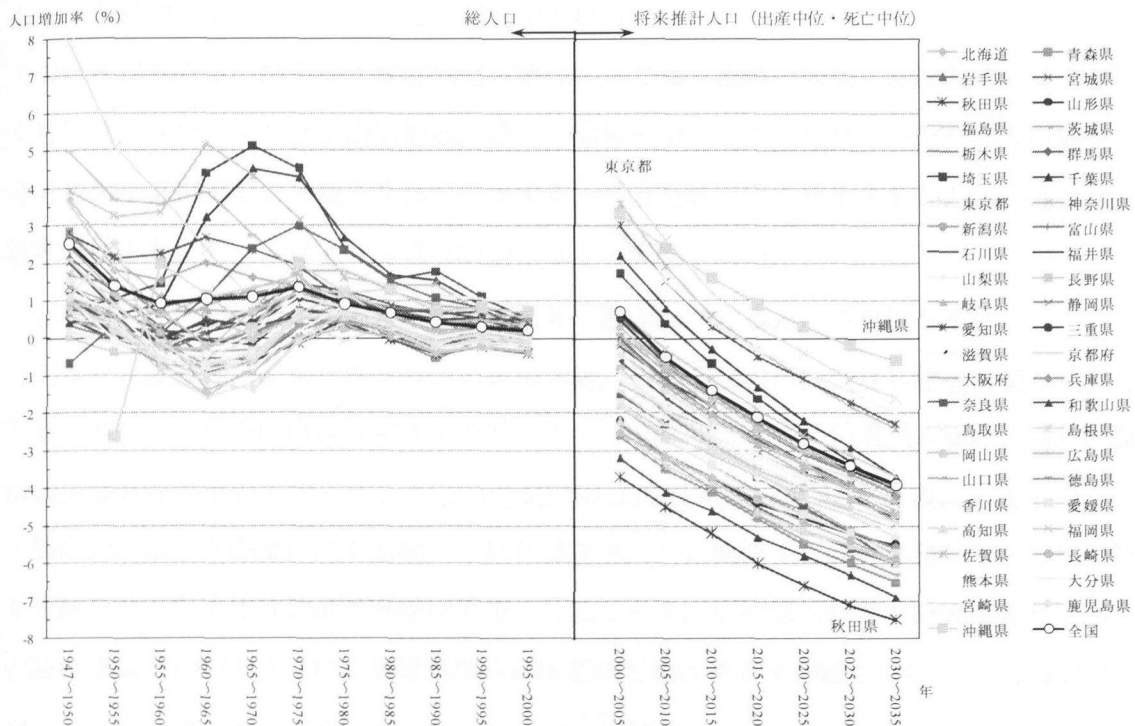
国立社会保障・人口問題研究所が2007年5月に推計した都道府県別の将来人口推計を公表した。これによれば、2000年～2005年の間に32道県で人口が減少しており、2005年～2010年の間に40道府県、2010年～2015年の間に42道府県、2015年～2020年の間に東京都・沖縄県を除く45道府県で人口が減少し、さらに2020年～2025年の間に東京都、2025年～2030年の間に沖縄県で人口減少に転じ、全都道府県で人口が減少する。

各都道府県の1947年～2000年の人口増加率と2000年～2035年の人口増加率推計について5年を1期として図示したものが図表 6-11である。

1950年～1955年の沖縄県の数値は、唯一の地上戦闘があった第二次世界大戦終戦の混乱が続いていたことと考えられ、1955年～1960年から1970年～1975年の4期は、都道府県によって人口増加率がまちまちであり、これは前項で論じた「過疎」を示している。

2000年以降の将来人口推計の人口増加率は総じて減少傾向にあり、将来人口推計の人口増加率が最も低いのは秋田県である。

図表 6-11 都道府県別人口増加率の推移と将来推計人口増加率（対前期比）



〈出所〉国立社会保障・人口問題研究所〔2007〕より筆者作成。

2035年の都道府県別の推計人口では、秋田県が78.3万人にまで減少し、2005年の人口と比較した減少率は31.68%減で、最も人口が減少する。この増減率を減少率の高い都道府県から順に並べて図示したのが図表6-12である。上位10県はいずれも地方で、下位10都県は埼玉県、千葉県、神奈川県、東京都など首都圏や京阪神圏を形成している大都市の府県と、人口減少に転ずるのが2025年～2030年の間と遅い沖縄県である。さらに、沖縄県・東京都以外の45道府県で、2005年に比べ2035年の推計人口が減少している。なお、19道県で人口の減少率が20%を超えている。

この都道府県別の将来人口推計とそれに基

図表 6-12 都道府県別人口・推計人口

都道府県	2005年 人口	2035年 推計人口	増減率
1 秋田県	114.6	78.3 ▲	31.68%
2 和歌山県	103.6	73.8 ▲	28.76%
3 青森県	143.7	105.1 ▲	26.86%
4 山口県	149.3	110.3 ▲	26.12%
5 島根県	74.2	55.4 ▲	25.34%
6 高知県	79.6	59.6 ▲	25.13%
7 岩手県	138.5	104.0 ▲	24.91%
8 長崎県	147.9	111.7 ▲	24.48%
9 山形県	121.6	92.5 ▲	23.93%
10 愛媛県	146.8	112.7 ▲	23.23%
全 国	12,776.8	11,067.9 ▲	13.38%
38 京都府	264.8	227.4 ▲	14.12%
39 栃木県	201.7	174.4 ▲	13.53%
40 福岡県	505.0	444.0 ▲	12.08%
41 埼玉県	705.4	625.8 ▲	11.28%
42 千葉県	605.6	549.8 ▲	9.21%
43 愛知県	725.5	699.1 ▲	3.64%
44 神奈川県	879.2	852.5 ▲	3.04%
45 滋賀県	138.0	134.1 ▲	2.83%
46 東京都	1,257.7	1,269.6	0.95%
47 沖縄県	136.2	142.2	4.41%

〈註〉 人口の単位は万人。

〈出所〉国立社会保障・人口問題研究所〔2007〕より筆者作成。

づく人口増加率推計で、沖縄県を除く地方において、将来の人口が減少し、全国平均よりも人口が減少する速度が速いことが明らかとなった。

この人口減少は、地方陸上旅客輸送事業にとっては、過疎と同様に輸送人員の減少を招く可能性が高い。過疎は中山間地域、離島・漁村を中心とした地域だったが、人口減少は地方の中小都市部を含め地方全体で発生する。地方全体で広く発生することは、地方陸上旅客輸送事業にとってはより深刻な問題となる可能性が高い。

ここで、えちぜん鉄道勝山永平寺線（福井 - 勝山間，27.8km）の事例を挙げる。

えちぜん鉄道は、旧京福電気鉄道の越前本線、三国芦原線の鉄道旅客輸送事業を承継した第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者である。1992年2月に当時越前本線、三国芦原線の鉄道旅客輸送事業を営んでいた京福電気鉄道は越前本線・東古市（現在の永平寺口） - 勝山間、永平寺線全区間を路線バス旅客輸送事業へに転換する計画を発表し、これに対し沿線の地方自治体は鉄道旅客輸送事業の存続を求め、京福電気鉄道と沿線地方自治体との間の協議で1997年3月に京福電気鉄道が鉄道旅客輸送事業を存続させることで合意した。2000年12月17日に、越前本線・東古市 - 志比堺間で、永平寺線内の上り列車がブレーキ系統の故障から停車する手段を失い、越前本線との接続駅である東古市駅を突破し、越前本線内に進入し下り列車と正面衝突し、永平寺線上り列車の運転士が死亡、乗客ら25名が負傷する事故が発生した。この事故から約半年しか経ていない2001年6月24日には、越前本線・保田 - 発坂間で下り急行列車と上り普通列車が正面衝突し、乗員・乗客25名が負傷した。

この2度の重大な列車衝突事故に対して、国土交通省中部運輸局は2度目の事故直後に京福電気鉄道に福井県内3路線の運行停止を指示した。この後、国土交通省中部運輸局は、京福電気鉄道に対し鉄道事業法第23条第1項に基づく「事業改善命令」を発出し、京福電気鉄道は安全輸送を担保するための設備に投資することは不可能として、10月19日に鉄道事業の廃止を国土交通大臣に届け出た。

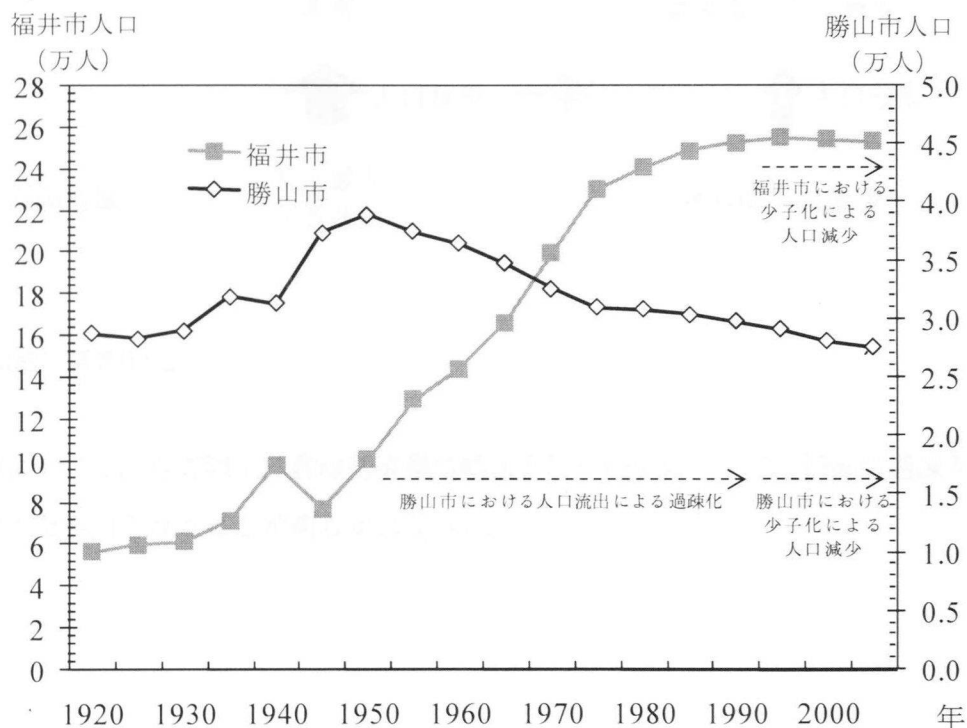
この鉄道事業廃止の届出を受け、福井県を中心とする沿線の地方自治体は、越前本線と三国芦原線を存続させることで合意し、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者であるえちぜん鉄道が設立された。2003年2月に京福電気鉄道から鉄道資産を譲渡され、7月から10月にかけて順次、運行を再開し、10月19日に路線バス旅客輸送事業に転換された永平寺線を除く全区間で運行を再開した。

京福電気鉄道が国土交通省の安全性向上の事業改善命令に対し、ATS設置などの安全

輸送のために設備投資するのは不可能としたのは、輸送人員の減少によって鉄道事業損益が厳しい状態にあり、車輛の更新や設備の近代化もままならない経営状態にあることを最大の理由とした。

このえちぜん鉄道（京福電気鉄道）の事例でも、京福電気鉄道が鉄道旅客輸送事業を存続できなかった理由を旅客輸送人員の減少とした。では、えちぜん鉄道（京福電気鉄道）勝山永平寺線の起点・終点の地方自治体である福井市と勝山市の人口はどのような推移を辿ったのだろうか。

図表 6-13 福井市・勝山市の人口推移



〈註〉 各年 10 月 1 日現在。

〈出所〉 福井市企画政策部情報システム室 [2007]，勝山市総務部総務課情報・統計グループ [2007] より筆者作成。

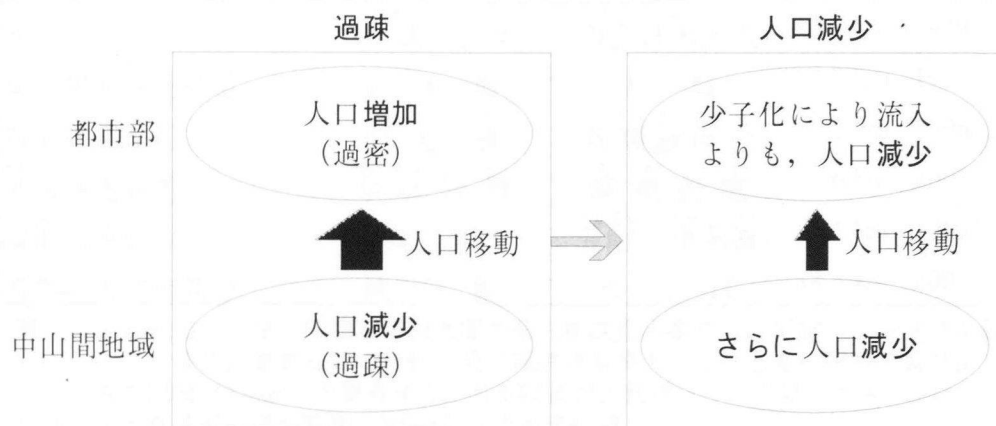
図表 6-13に示したように、中山間地域に位置する勝山市は、1950 年をピークに人口が減少し続け、2005 年にはピーク時よりも約 1 万人も減少している。一方、福井県の中心都市である福井市は、1995 年まで人口が増加してきたが²⁵³、それ以降は人口の微減状態に

²⁵³ 福井市は、周辺の町村を 23 回にわたって編入合併してきたため、人口が増加してきた面も

入った。この福井市・勝山市の人口推移は、前者については中山間地域の人口流出による過疎化、後者については少子化による人口減少時代の到来に要因を求めることができる。

勝山市で人口が流出して減少した時期に、福井市では逆に人口が増加し続けた。これを図示すると図表 6-14となる。

図表 6-14 過疎・人口減少



〈出所〉筆者作成。

本節において、地方陸上旅客輸送事業の輸送人員の減少について、沿線の過疎と人口減少も大きな要因となることが明らかになった。

第3節 東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者にみる交通インフラストラクチャーの供給過剰

一方、1990年代後半以降に新規に路線を建設し鉄道旅客輸送事業を開業した東京圏近郊の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では、モータリゼーションや沿線の過疎・人口減少とは異なる要因で、鉄道事業損失を計上していると考えられる。それは、路線の建設費

否定できない。

の償還に対して鉄道事業収入が均衡していないことである。つまり、旅客輸送事業インフラストラクチャーの供給が過剰になっている点である。

本節では、このような東京圏近郊の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者について論考する。

図表 6-15 東京圏近郊の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者

事業者名	区間	営業キロ	初開業日
北総鉄道 <small>はくそう</small>	京成高砂 - 印旛日本医大 <small>けいせい たかさご いんぱにほんいだい</small>	32.3 km	1979/ 3/ 9
東京臨海高速鉄道 <small>とうきよりんかいこうそく</small>	新木場 - 大崎 <small>しんきば おおさき</small>	12.2 km	1996/ 3/30
東葉高速鉄道 <small>とうようこうそく</small>	西船橋 - 東葉勝田台 <small>にしふなばし とうようかつただい</small>	16.2 km	1996/ 4/27
埼玉高速鉄道 <small>さいたまこうそく</small>	赤羽岩淵 - 浦和美園 <small>あかばね いわぶち うらわ みその</small>	14.6 km	2001/ 3/28
横浜高速鉄道 <small>よこはまこうそく</small>	横浜 - 元町・中華街 <small>よこはま もとまち ちゅうかがい</small>	4.1 km	2004/ 2/ 1
首都圏新都市鉄道 <small>しゅとけん しんとし</small>	秋葉原 - つくば <small>あきはら つくば</small>	58.3 km	2005/ 8/24

〈註〉 北総鉄道の小室 - 印旛日本医大間の第三種鉄道事業者は、千葉ニュータウン鉄道である。横浜高速鉄道はこの他に第三種鉄道事業としてこどもの国線・長津田 - こどもの国間 (3.4km) を保有する。首都圏新都市鉄道は「つくばエクスプレス」。

〈出所〉 国土交通省鉄道局監修 [2006b] より筆者作成。

東京圏近郊の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者とは、図表 6-15 に挙げる 6 事業者である。この 6 事業者は、大都市近郊の新規開業路線で「狭義」の地方鉄道旅客輸送事業を営む事業者²⁵⁴で、政府の審議会（旧都市交通審議会・旧運輸政策審議会、交通政策審議会陸上交通分科会）の答申に基づいて、沿線となる地方自治体が中心となって設立された。また、首都圏新都市鉄道を除く 5 事業者が既存の路線に接続して延伸部分を営んでいる点もこれらの事業者に共通している。

この東京圏近郊の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は、第 5 章第 5 節 (p.246) で埼玉高速鉄道、東葉高速鉄道、横浜高速鉄道の現状を分析したように、経常損益で赤字決算を計上している。この経常損失は単年度のみ計上したのではなく、開業以来経常損失を計上している事業者が多い。そこで、これらの第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の経営実績がどのように経過したのかを考察するため、『鉄道統計年報』に掲載されている損益計

²⁵⁴ 鉄道事業法、軌道法に基づくモノレール・新交通システムなどを含めた「広義」の鉄道旅客輸送事業では、ゆりかもめや多摩都市モノレールなども含まれるが、本節での論考では除外した。

算表を用い、年度ごとの鉄道事業営業損益、経常損益、特別損益、最終損益はどのような損益を計上しているのかをまとめた²⁵⁵。最初に、4つの損益に関する数値について説明する（図表 6-16）。

図表 6-16 損益計算

主な収入（＋）	主な支出（－）				
鉄道事業収益 （運賃収入）	運送営業費	① 鉄道事業 営業損益	③ 経常損益 （①＋②）	⑤ 最終損益 （③＋④＋ 税支出）	
	管理費				
	減価償却費など				
受取利息	借入金支払	② 営業外 損益	④ 特別損益		
雑収入	（建設費の償還）				
	雑損失				
補助金	減損損失				
工事負担金受入益	固定資産圧縮損				
固定資産売却益	固定資産除却損				
	法人税・住民税				

〈註〉 開業から間もない鉄道旅客輸送事業者においては、減価償却費を除外した減価償却前での損益計算もある。

〈出所〉 筆者作成。

鉄道事業営業損益は、鉄道事業収益から鉄道事業費用を差し引いたもので、鉄道事業を営む第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者には最も基礎的な数値である。経常損益は鉄道事業営業損益から借入金の元利支払などの損益が加わった数値である。最終損益は経常損益に特別損益を加えたものである。これが赤字の場合は、特別な欠損処理がない限り、次年度以降に繰り越される損益となる²⁵⁶。これらは第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に限らず他の民営鉄道旅客輸送事業者でも経営状態を示す代表的な数値である。

この6事業者の2005年度の経営実績を図表 6-17に示す。

²⁵⁵ 『鉄道統計年報』が2004年度分まで刊行されており、2005年度以降は各事業者が公表している損益計算書に拠った。

²⁵⁶ 図表 6-16 の注のように、開業まもない鉄道旅客輸送事業者については、減価償却費を除いた償却前損益での算出もある。

図表6-17 東京圏近郊の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の2005年度経営実績

事業者名	鉄道事業 損益	借入金支払 営業外損失 に計上	経常 損益	補助金 特別損益 に計上	最終 損益
北総鉄道	42.3	5.2	22.3	0	11.1
東京臨海高速鉄道	-6.0	43.3	-49.5	0	-55.5
東葉高速鉄道	42.9	53.4	-12.6	0	-19.7
埼玉高速鉄道	-29.8	32.0	-61.8	9.4	-52.8
横浜高速鉄道	12.9	23.1	-10.6	18.0	-9.9
首都圏新都市鉄道	-29.9	10.0	-52.6	0	-49.6

〈註〉 単位は億円。

〈出所〉 各事業者の資料より筆者作成。

ここで、これらの損益計算と政府・地方自治体からの補助金との関係について触れておく。第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は、地方自治体からの出資、建設費の補助を受けるとともに、赤字計上に対して地方自治体からの補助金を受けることがある。この場合、特別損益に計上されることがほとんどである。これによって、経常損益が赤字で補助金が支給される場合、最終損益の赤字幅は改善される。これを顕著に示しているのが1991年度から1995年度の北総鉄道（当時は北総開発鉄道）と2003年度から2005年度の埼玉高速鉄道の例である。

図表6-18に示すよう

図表6-18 北総鉄道・埼玉高速鉄道における補助金の例

に、経常損失の赤字幅が年を経るごとに改善されているものの、補助金支給によって最終損失での赤字額が経常損失の赤字額よりさら

北総鉄道				埼玉高速鉄道			
年度	経常損益	補助金	最終損益	年度	経常損益	補助金	最終損益
1991	-73.0	40.0	-32.7	2003	-79.8	10.0	-70.0
1992	-74.6	40.0	-35.3	2004	-72.3	10.2	-62.8
1993	-63.5	40.0	-24.1	2005	-61.8	9.4	-52.8
1994	-52.4	40.0	-12.4				

〈註〉 単位は億円。

〈出所〉 国土交通省鉄道局監修 [2007]、両事業者資料より筆者作成。

に改善させている。すなわち、地方自治体からの補助金によって、最終損益が押し上げられている。このように、赤字を補填するために地方自治体から補助金が投入される場合、第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は経常損益の黒字転換への誘因が殺がれるおそれがある。

赤字計上に対する地方自治体からの補助金について指摘したが、地方自治体による第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者に対する増資は、この損益計算表（図表6-16）には示されていない。埼玉高速鉄道は2003年度から埼玉県・沿線3市による229億円の出資を受け、

また東京臨海高速鉄道は2004年度以降東京都の増資(300億円)を受けている。これは、累積債務が資本金を超過しないための措置と推察される。

図表6-17からもわかるように、東京臨海高速鉄道、東葉高速鉄道、埼玉高速鉄道の3事業者が鉄道事業営業損益でも赤字経営を継続し、北総鉄道以外の5事業者が経常損益でも赤字経営が続いている。各事業者とも赤字額の幅の圧縮に努めているが、今後も楽観できる状況にないことがわかる。

東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が厳しい経営状況に置かれた要因を考察すると、経常損益で赤字が計上されているのは、立ち帰れば鉄道事業営業損益で経常損失に見合った収益が計上されていない、つまり鉄道事業収益が赤字になっている点が指摘できる。

この鉄道事業営業損益が赤字を計上している要因は、①営業費が高い、②運賃設定が低い、③輸送力が過剰の3点が大きな要因として考えられる。ここで、これら3点の大きな要因について検討する。

(1) 営業費・運賃設定

営業費の高さは鉄道事業支出の高さを示すことになり、運賃設定の高さは鉄道事業収入の高さを示すこととなる。そこで、営業費については、営業キロ、旅客輸送人員(旅客1万人あたり)の営業費を算出し、運賃設定については、初乗り運賃、12km普通大人運賃の運賃設定を、大手の民営鉄道旅客輸送事業者と比較した。その結果を図表6-19に示す。

図表 6-19 東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者における営業費・運賃設定と
その大手の民営鉄道旅客輸送事業者との比較

事業者名	営業費		運賃設定		
	1営業キロ あたり	旅客1万人 あたり	初乗り運賃 (上限)	12km 普通運賃	
北総鉄道	2.73 億円	275.3 万円	3kmまで 200 円	570 円	
東京臨海高速鉄道	10.92 億円	243.1 万円	3kmまで 200 円	380 円	
東葉高速鉄道	6.08 億円	235.5 万円	3kmまで 200 円	550 円	
埼玉高速鉄道	6.77 億円	394.5 万円	3kmまで 210 円	420 円	
横浜高速鉄道	16.34 億円	138.9 万円	3kmまで 180 円		
首都圏新都市鉄道	2.92 億円	490.9 万円	3kmまで 160 円	360 円	
大手民鉄平均	4.86 億円	137.8 万円	141 円	247 円	

〈注〉 東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者は 2005 年度、大手の民営鉄道旅客輸送事業者の平均は 2004 年度データより算出した。12km 普通大人運賃については、横浜高速鉄道は営業キロが 4.1km なので算出せず、大手の民営鉄道旅客輸送事業者の平均は本線系統の実際価格から算出した。

〈出所〉筆者作成。

図表 6-19からもわかるように、営業費については事業者によって差異が大きく、端的に指摘できないが、大手の民営鉄道旅客輸送事業者の平均と比較すると東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の方が安い事業者もある。旅客輸送人員 1 万人あたりについては、横浜高速鉄道が大手の民営鉄道旅客輸送事業者平均と同程度になっているものの、他の事業者は大手の民営鉄道旅客輸送事業者平均に比べ高くなっている。これは、後述するように旅客輸送人員が少ないため、その影響から割高になっていると考えられる。よって、推察される要因の「①営業費が高い」については、旅客輸送人員あたり高くなっていると考えられるだろう。

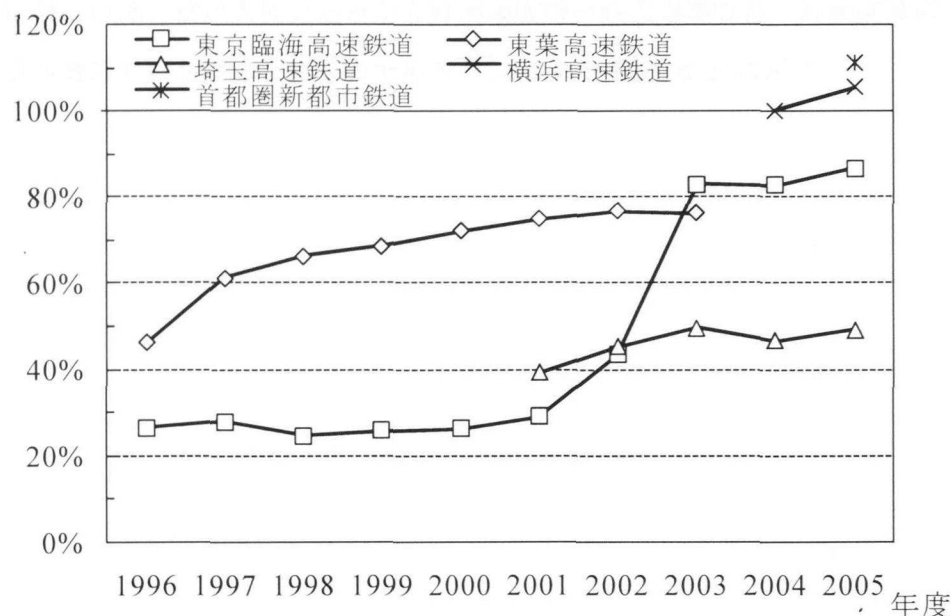
一方、運賃設定については、大手の民営鉄道旅客輸送事業者平均と比べ、初乗り運賃、12km 普通大人運賃とも高く設定されている。初乗り運賃ではさほど差が出ていないが、12km 普通大人運賃で比較すると、大手民営鉄道旅客輸送事業者平均の倍以上の運賃を設定している事業者もある。よって、推察される要因の「②運賃設定が低い」については認められない。

(2) 輸送力

計画策定時の事業計画での旅客輸送人員見込み（輸送力）の試算は、鉄道事業経営の根幹に関わる重要な事項である。それは、旅客輸送人員によって鉄道事業による収入が試算

できるだけなく、鉄道事業の施設をどう建設し、必要な車輛数をどれほど確保、導入するかという基礎的な試算資料となっているからである。さらには、これに基づき建設計画が決まり、建設費の概算、長期的な経営計画も策定される。それほど、計画策定時の事業計画での旅客輸送人員見込みの試算は重要である。図表6-20は東京圏近郊第三セクター鉄道旅客輸送事業者における事業計画策定時の旅客輸送人員見込みに対する輸送人員実績比率を図示したものである。

図表6-20 東京圏近郊第三セクター鉄道旅客輸送事業者における事業計画策定時の旅客輸送人員見込みに対する旅客輸送実績比率



〈註〉 各事業者の計画は公表されている試算に基づき、旅客輸送人員見込みに対する旅客輸送人員実績の百分率を算出した。

〈出所〉 国土交通所鉄道局監修「逐年」などより筆者作成。

図表6-20からも読み取れるように、ほとんどの東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が、計画策定時の事業計画での旅客輸送人員見込みの試算よりも、実際の旅客輸送人員実績の方が下回っている。

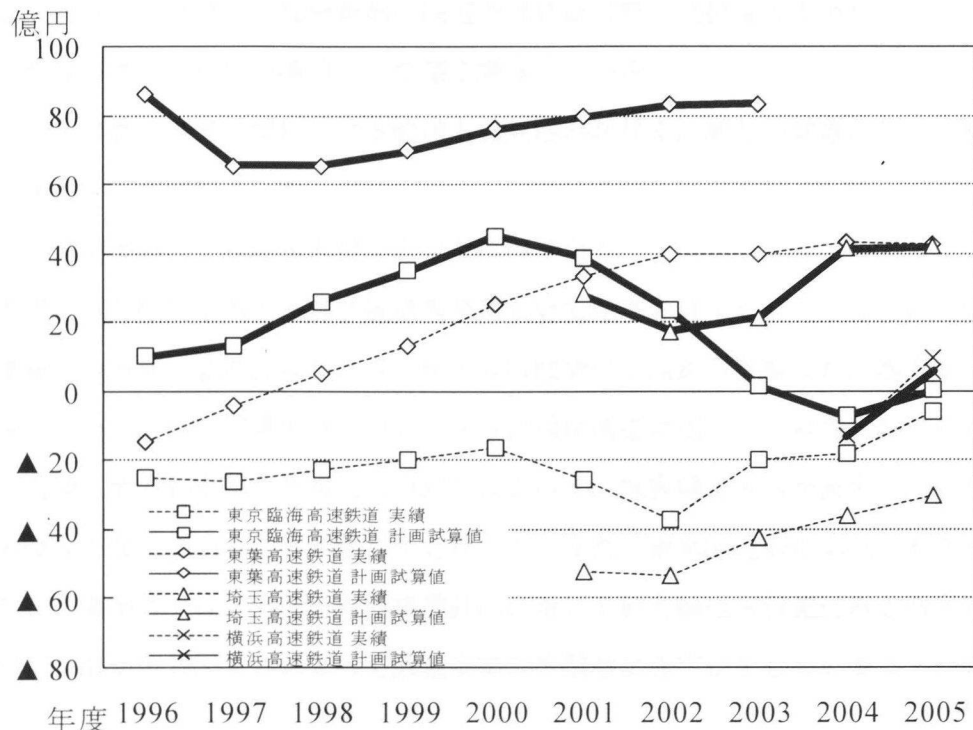
実際の旅客輸送人員実績が上回っている首都圏新都市鉄道でさえも、最初の事業整備計画では、開業時の旅客輸送人員見込みを47万4,000人、2010年度には57万人との計画を策定していた。その後、1996年の見直しでは開業時に32万7,000人、2010年度には38万人、2003年度の見直しでは2010年度に29万人と下方修正を続け、開業直前には開業時に

13万5,000人、2010年度に27万人とさらに修正した。開業直前には最初の事業整備計画の半分以下となっている。開業直前に「最初の事業整備計画の半分以下」になったことは、当初の事業整備計画がいかに甘く試算してしまったといわざるを得ない。確かに、バブル経済による社会経済構造の変化や将来人口推計の変化など、首都圏新都市鉄道にその要因を求められないことがあるにせよ、より厳しい試算に基づいた事業整備計画を策定する必要があったと思われる。

ここで、東京臨海高速鉄道、東葉高速鉄道、埼玉高速鉄道、横浜高速鉄道の4事業者について、事業計画策定時での旅客輸送人員見込み通りに旅客輸送実績があった場合、鉄道事業営業損益がどのように変化するかを試算した。この試算は、旅客輸送人員実績と事業計画策定時での旅客輸送人員見込みから計画達成時の鉄道事業収益（計画試算値）を試算し、鉄道事業営業費を控除したものである²⁵⁷。これを図表6-21に示す。

²⁵⁷ 鉄道事業営業費は、混雑率がそれほど高くなく列車を大場に増発させる必要がないことなどから実績の一定値とした。また、運賃や弾力性も不変と仮定した。なお、図表6-20で除外した北総鉄道、開業から約2年しか経っていない首都圏新都市鉄道は除外した。

図表 6-21 事業計画による鉄道事業営業損益の試算



〈註〉 各事業者の実績は細点線，計画試算値は太実線で示した。

〈出所〉 国土交通所鉄道局監修「逐年」などより筆者作成。

図表 6-21の太点線に示すように、鉄道事業収益の試算値はほぼ、実績値（細実線）の赤字から黒字と算出された。特別損失に計上される地方自治体からの補助金がなくとも最終損益がより改善されていた可能性が高い。これは、前言したように旅客輸送人員がいかに重要かという証左ともいえる。

確かに、新しい鉄道路線を整備する際、将来の沿線人口予測や社会経済情勢などの正確に予測できない要素が混在し、試算することは非常に難しい。だからこそ、首都圏新都市鉄道での事例は数次にわたって見直したが、他の東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では開業前に見直したというような形跡はみられず、開業後に下方修正した東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者が存在する程度である。試算が難しいからこそ、数年間隔で事業計画を見直し修正する必要があったのではないだろうか。そうすれば、見直しに基づいた事業規模を縮小することで、建設計画を見直し、建設費を抑えられた可能性が高い。

この東京圏近郊第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者の損益計算分析を通じて、以下の点について明らかになった。

- ① 北総鉄道を除く5事業者が経常損益・最終損益とも赤字を計上し、東京臨海高速鉄道、埼玉高速鉄道、首都圏新都市鉄道では鉄道事業営業損益も赤字を計上している
- ② 沿線の地方自治体が補助などで深く関与している
- ③ 当初の整備事業計画における輸送人員見込みが甘く、厳しい試算に基づく整備計画を策定する必要があった
- ④ 鉄道事業経営では輸送人員が重要な指標である

地方陸上旅客輸送事業者が旅客輸送事業において赤字を計上していることについて、①自動車輸送の増加、②地方における過疎・人口減少の2点から考察した。地方陸上旅客輸送事業において、自家用乗用車を中心とする自動車輸送の増加と、地方における人口流出による過疎と地方都市部を含めた人口減少によって、旅客輸送人員が減少し、それが赤字計上の要因となっていることが明らかとなった。また、東京圏近郊の第三セクター地方鉄道旅客輸送事業者では、当初の整備事業計画における旅客輸送人員見込みと旅客輸送実績との間に乖離が生じ、それによって鉄道事業営業損益に赤字が生じていることが明らかになった。

まとめ

第2部では、本論文の全体に亘る課題のうち、「政府・地方自治体の公的関与には地方陸上旅客輸送事業者の事業別、経営形態別でどのような特徴があるのか」について第4章で、「地方陸上旅客輸送事業の現状を分析する」ことについて第5章で、それぞれ考察した。そして第6章において、第5章で明らかとなった地方陸上旅客輸送事業における赤字の計上について、「モータリゼーション」の言葉に代表される自動車輸送の増加と地方における過疎・人口減少がその要因になっているのではないかということについて論考した。

第4章では、以下の点が明らかとなった。

地方陸上旅客輸送事業者には、その経営形態から公営、第三セクター、民営という3つの形態の地方陸上旅客輸送事業者が存在する。この3形態の地方陸上旅客輸送事業者は、経営形態によって公的関与を受ける程度が異なる。この公的関与を受ける程度は、公営地方陸上旅客輸送事業者が政府・地方自治体の現業であるが故に最も強く、民営地方陸上旅

客輸送事業者でも地方陸上旅客輸送事業者であることを理由に公的関与を受けるが、公的関与を受ける程度は弱い。地方自治体が出資することが特徴の1つである第三セクター地方陸上旅客輸送事業者が公的関与を受ける程度は、公営と民営の中間的な位置にある。事業別では、地方鉄道旅客輸送事業は第三セクター、地方路線バス旅客輸送事業は民営の旅客輸送事業者が最も多い。そして、地方路線バス旅客輸送事業者には第三セクターが皆無に等しいほど少ないことが特徴である。

第5章では地方陸上旅客輸送事業の輸送量の推移、今後の計画、JR6 旅客輸送事業者と9 地方鉄道旅客輸送事業者の現状を概観し、路線バス旅客輸送事業者についても概観した。現状を概観した9 地方鉄道旅客輸送事業者では、6 事業者で経常損益において赤字を計上している。北海道ちほく高原鉄道では、旅客輸送人員の減少を大きな理由に鉄道旅客輸送事業を廃止した。

また、路線バス旅客輸送事業は、旅客輸送人員・旅客輸送人キロが1970年代から長期的な減少傾向にある。統計・公表データの制約からバス車両を30台以上保有する245事業者に限られた経営状況については、176事業者が赤字を計上し、これらの事業者については赤字の地方鉄道旅客輸送事業者と同様に、沿線の地方自治体から補助を受けている。これらの路線バス旅客輸送事業者では、営業区域を地域分割したり地方鉄道旅客輸送事業の兼業を解消する「分社化」がみられる。

第6章では、第5章において地方陸上旅客輸送事業者の多くが事業損益において赤字を計上している点に着目し、赤字がどのような要因によって齎されているのかを、自動車輸送の増加、地方における過疎・人口減少について考察した。

自動車輸送の増加については、高速道路網を中心とした道路網の改良整備が進み、自家用乗用車の保有台数が20年間でほぼ倍増し、年齢別の自動車運転免許保有者比率では、20歳代～40歳代の90%以上が自動車運転免許を保有している。

一方、地方における過疎については、当該地域の人口が都市部へ流出し人口が減少することで、地方陸上旅客輸送事業にとっては旅客輸送人員の減少に直結する。さらに、日本は少子化によって人口が減少する。これが人口減少社会の到来を意味するが、過疎地域からの流入によって人口が増加していた都市部でも人口減少社会では人口が減少する。これは、地方における過疎でみられたように、地方陸上旅客輸送事業にとって旅客輸送人員の減少に直結すると考えられる。

他方、東京圏近郊の地方第三セクター鉄道旅客輸送事業者では、前者の理由だけでなく、

交通インフラストラクチャーの供給過剰によって、事業損益において赤字を計上していると考えられる。これは、整備事業計画の策定段階における旅客輸送人員見込みがあったと想定し試算した結果、旅客輸送人員見込みよりも少ない旅客輸送人員の実績が事業損益での赤字の要因の1つと考えられ、これは整備事業計画の策定段階での旅客輸送人員見込みが重要であり、数次に亘って見直していく必要があったと指摘できる。

このように、第5章・第6章を通じて、多くの地方陸上旅客輸送事業者で事業損益において赤字を計上し、厳しい経営状況にあることが明らかとなり、この厳しい経営状況は「モータリゼーション」の言葉に代表される自動車輸送の増加、地方における過疎・人口減少によるところが大きいと考えられる。また、東京圏近郊第三セクター鉄道旅客輸送事業者では旅客輸送量以上に過剰な交通インフラストラクチャーが赤字計上要因の1つとなっている点も指摘できる。

第3部

地方陸上旅客輸送事業の今後