

第2章 地方分権化時代における

鉄道整備

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

1. 「上下分離」という考え方

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

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

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

2. 現在の鉄道整備が抱える問題点——「上下分離」の観点から——

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

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

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

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

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

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

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

3. 地方主導による鉄道整備の必要性

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

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

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

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

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

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

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

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

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