

第2章

第三セクター鉄道を取り巻く環境

前章では第三セクター鉄道の「鉄道側」の事情を考察してきたが、本章では、第三セクター鉄道の沿線自治体の多くが抱える、過疎化の問題、自家用車の保有率の高さ、そして財政難の問題を取り上げる。

1. 過疎地域の抱える諸問題

地方において過疎化が始まったのは昭和30年代に入ってからである。これは高度経済成長に伴い人々、特に若者が中心に、より豊かな生活を求め、農山漁村地域から都市地域に向けて大きな人口移動を起こしたことに由来する。この結果、より強固な生活環境となっていく都市地域に比べ、過疎地域においては地域社会の基盤の維持が人口の減少により年々困難になり、基礎的な生活環境、生活基盤の確保が問題になってきた。例えば学校が徒歩圏内に存在しない、急病を患っても病院まで遠いために適切な医療措置が受けられないといった問題である。都市と地方との格差を是正し、住民福祉の向上に寄与するために政府も生活基盤や産業基盤の強化を図ってきた。しかしながら、過疎地域においては、過去の若者の都市地域への流出に伴い高齢者の割合が他地域に比べ割合高く、新たな産業育成が困難な環境になっている。表1-2-1は2004年10月1日現在の埼玉県と島根県の3世代別の人口構成割合を示している。老年人口の割合が埼玉県は全国最低であり、島根県は全国最高である。数値からわかるように島根県は既に4人に1人が高齢者となっている。

	年少人口 (0～14歳)	生産年齢人口 (15～64歳)	老年人口 (65歳以上)
埼玉県	14.2	70.3	15.5
島根県	13.1	60.1	26.8
全国平均	13.1	66.6	19.5

表 1-2-1 埼玉県と島根県の人口構成割合（単位％）

（総務省統計局HPより作成）

そこで、政府でも 1970 年からそれぞれ 10 年間の時限立法で 3 度出された特別措置法により過疎地域の対策を講じてきたが、2000 年 4 月より新たな「過疎地域自立促進特別措置法」という 10 年間の時限立法を施行しており、過疎地域の住民福祉の向上、地域格差の是正という従来目標に加え、豊かな自然を生かしたその地域ならではの産業の振興や地域文化の伝統を継承・発展させようとしている。これにより定住人口、交流人口¹の増加や少なくとも維持を図り、個性的で自立的な地域社会の構築を目指している。なお、同法での過疎地域の要件は「1960 年から 1995 年にかけての人口減少率が 30%以上」といった一定の人口条件と、その地方自治体がどの程度自力で歳出予算を賄えるかを示す「財政力指数²が 0.42 以下」であるなどの財政力条件の両方を満たすことである。

2. 道路交通の整備と自家用車の普及

終戦直後の日本にはヒトやモノの移動を活性化させ、国民の生活水準を向上させることが求められていた。しかし、当時の日本の道路は未舗装の道路が非常に多く、移動の活性化の必要条件となる速達性、快適性の面で足かせとなっていたため、道路整備が緊急の課題であると政府は認識していた。そこで、1954 年、当時の運輸省は揮発油税や自動車重量税などの自動車関係税を道路整備に用途を限定する道路特定財源を導入し、これ以後道路整備は都市、地方にかかわらず急速に進められた。地方道全体の平均混雑度で表した道路整備の推移は図 1-2-2 のとおりである³。平均混雑度は昭和 46 年（1971 年）からの最初の 10 年間は増加傾向にあるが、ここ 20 年は 0.6 と 0.7 の間を推移しており、ほとんど変化がないことが読み取れる。道路の幅員を広くして、自動車（特に大型車）が、減速することなく対向車とすれ違えることができるといった要求に応えるほど、道路整備の水準を上げなくてもよいならば、およそ 20 年前には道路整備を大規模に行う必要性はなくなり、特に混

¹ 本誌において今後「定住人口」は、ある市町村に住む人々の人口と通勤・通学等で日常的にその市町村に流入するいわゆる昼間人口を合わせたものを指し、交流人口は、主に仕事、観光等で一時的にその市町村に流入する人々の人口を指すことにする。

² 財政力指数とは、毎年総務省で作成する地方財政計画において基準財政収入額（ ）と基準財政需要額（ ）が決定されるが、この / の値を指す。当然、数字が小さいほど自力では財源を調達できないため、不足分は後述する地方交付税で補填される。

³ 混雑度とは、（実際の）交通量/交通容量を表し、1.0 以下はスムーズに走行、1.0~1.5 は朝夕のピーク時に渋滞、1.5 以上は慢性的な渋滞が発生するとされている。

雑の発生しやすい道路を幅員の拡張等で重点的に整備すればよいと考えられる。

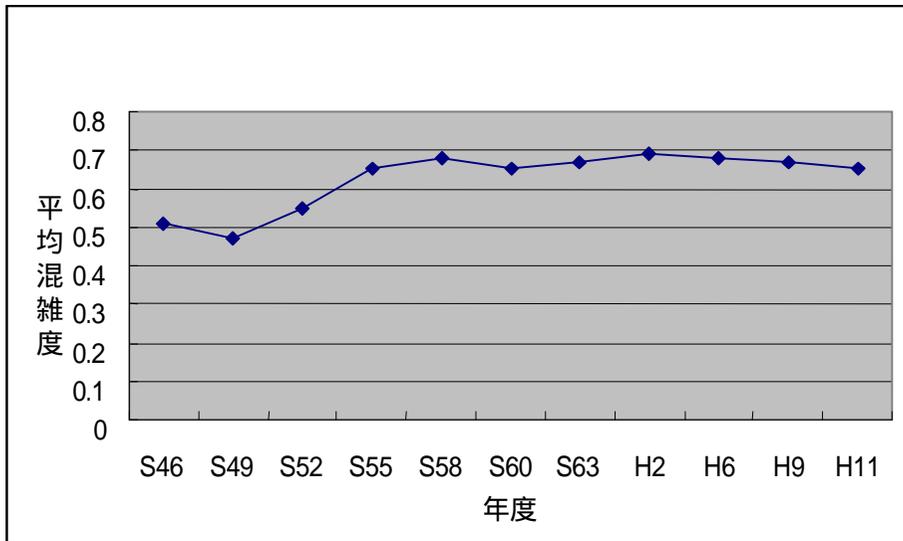


図 1-2-2 地方道全体の平均混雑度の推移

(「道路行政 平成 16 年版」(道路行政研究会編)より作成)

また、表 1-2-3 からわかるように、自家用車の保有台数の増加台数には年度によって違いは見られるが、一貫して増加傾向にあり、昭和 40 年度から平成 16 年度にかけては年度平均で約 130 万台ずつ増加していった。1 世帯当たりの自動車保有台数は、全国平均で今年 3 月末現在 1.1 台である。東京都など大都市部の属する都府県では、住宅事情などにより自家用車を保有できない世帯があるために 1 世帯当たり 1 台未満である一方で、福井、富山、群馬の各県で 1 世帯あたり 1.7 台を越える県もあり、地方において場合によっては 1 世帯に 2 台以上自家用車を保有する世帯もあることを物語っている。時間を気にすることなく、いつでもどこにでも移動できる自家用車の使用が多くなったことが、過疎地域において第三セクター鉄道を含めた鉄道利用を少なくし、その経営を悪化させた原因の一つであることは否めないであろう。

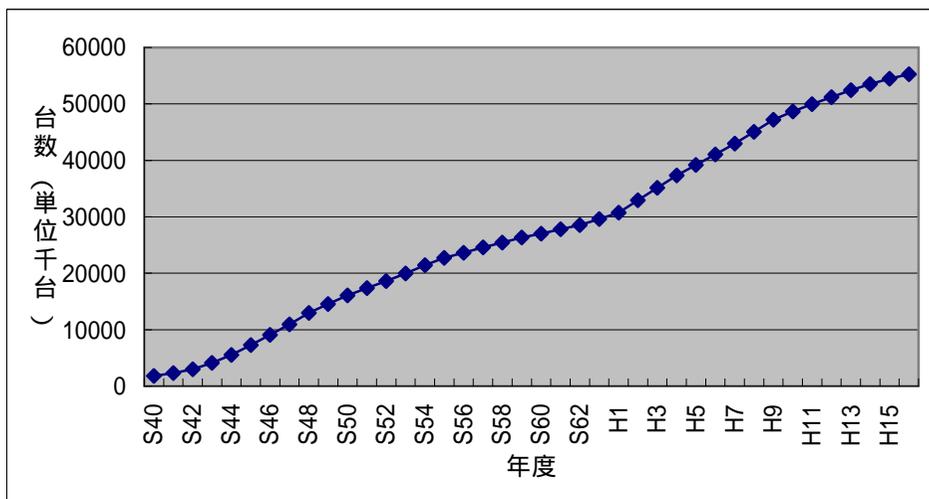


図 1-2-3 自家用車（軽自動車を含む）保有台数の推移
（財団法人自動車検査登録協力会ホームページより作成）

3. 過疎地域の自治体の財政難⁴

近年、国の財政状況が悪化の一途をたどっているが、地方の財政状況も同様に悪化の一途をたどっている。国も地方も長引く景気低迷の影響による所得税、法人税等の基幹税の税収減に加え、国が景気対策として 1998 年から実施している所得税の恒久減税も税収減に拍車をかけている（図 1-2-4）。これに反比例するかのように、国と地方の公債発行額は毎年数十兆円規模に達するようになり、今年度末時点で国と地方を合わせた長期債務残高は約 770 兆円に上ると予想されている。高齢化の進展で、今後国の歳出に占める年金・医療・介護といった社会保障関係費が急速に増えることが予想されており、現在の国の歳出構造を継続することは困難であるため、歳出構造の改革は待ったなしの状況である。また、歳出面で見た国と地方の金額比が 4:6 であるのに対し、歳入面で見た国と地方の金額比は 6:4 になっており、地方は自分の歳出を賄えず、国からの財源移転に頼っている。確かに財源移転は、特に過疎地域と呼ばれる地域では不足する自主財源を補うことができ、安定した財政運営を行うことに寄与したが、財源移転の過程において国から使途

⁴ 本項に限り「地方」は、「過疎地域」ではなく、都道府県や市区町村といった「地方自治体」のことを指す。

について細かく指図を受けることが多く、必ずしも地方自治体の自主性が必ずしも反映されない行政が執り行われていたのである。

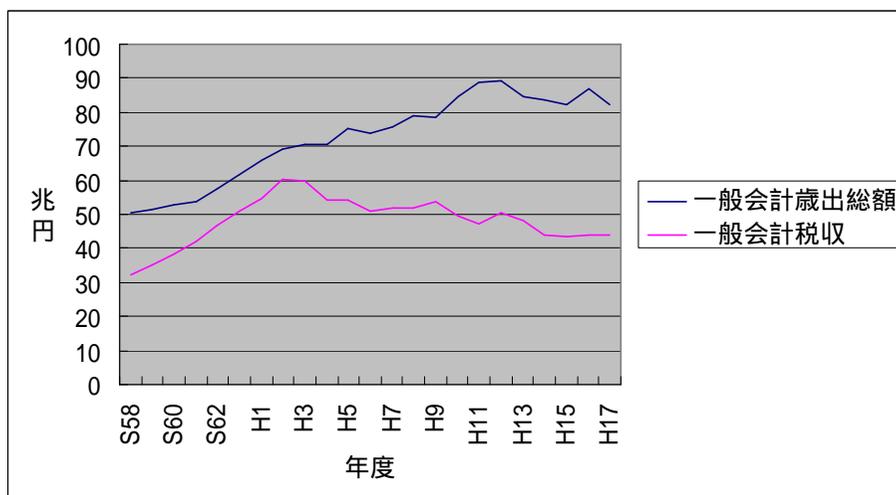


図 1-2-4 国の一般会計税収、歳出総額の推移（但し、平成 15 年度までは決算額、16 年度は補正後予算額、17 年度は予算額）
（財務省ホームページより作成）

そこで、2002 年より小泉内閣では義務教育費国庫負担金等の使途の決まった国から地方への補助金である国庫補助負担金(通称補助金)の廃止・縮減、同じく国から地方への財源移転であるが使途の決まっていない地方交付税交付金(通称交付金)の段階的削減、所得税等の国の基幹税を地方が徴税する住民税に段階的に税源移譲する三つの改革を同時に行う、いわゆる三位一体改革を進めてきている。国の中央省庁は既得権益が奪われる恐れがあり、改革に反発を強めているが、改革の一部は既に実行されている。改革により地方は歳出を自主財源で行える可能性が高まり、これまでのように他人(国)の金を使うために歳出に無駄が生じやすくなる可能性を防ぐことが期待されている。

しかしながら、これらの改革が行われても依然地方の財政は厳しいことには変わりはない。前述のように国が三位一体改革の税源移譲を通して自主的な財政運営を促進させようとする側面がある一方、国の財政事情が厳しいために、補助金、交付金を削減することで国の台所事情を少しでも改善する目

的で、三位一体改革をしているのではないかという声が地方から上がっているのも事実である。土佐くろしお鉄道の走る高知県の普通会計は、2004年度決算で見た場合 5000 億円弱の歳入、歳出規模である。ところが、歳入が前年度比で 7.7%減少してしまったために、経費を前年度比で 6.6%削減しなければならなかった。減少幅はいずれも約 400 億円前後とかなりの規模である。

高知県に限らず地方自治体は全国的に歳出削減の方向で動いており、第三セクター鉄道への自治体の金銭的支援も同様に厳しくなりつつあるといえるだろう。