

第4章 過疎路線や鉄道復旧に対する 国の補助制度

この章は全体として一橋大学鉄道研究会 2012 年度研究誌を参考としている。

1. 過疎路線とは

「過疎路線」といっても、そのような用語は国の定義には存在しない。いわゆる「過疎路線」の多くが、国土交通省の定義に存在する、「地域鉄道」に当たるものであるので、「地域鉄道」と同視していくこととする。

国土交通省によると、「地域鉄道とは、一般に、新幹線、在来幹線、都市鉄道に該当する路線以外の鉄道路線のことをいい、その運営主体は、JR、一部の大手民鉄、中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線や整備新幹線の並行在来線などを引き継いだ第三セクターである。これらのうち、中小民鉄及び第三セクターを合わせて地域鉄道事業者と呼んで¹⁾いる。

つまり、「地域鉄道」の定義には JR 各社の路線も含まれているが、「地域鉄道事業者」の定義には JR 各社は含まれないということである。この定義が支援制度の対象になるかならないかに大きく影響している。

2. 地域鉄道に対する国の姿勢

国土交通省としては、「地域の将来にとってどのような交通機関や輸送サービスが必要不可欠なのかについては、まずは沿線地域において議論し、判断すべきであり、その結論に基づいて鉄道の活性化に取り組んでいく場合にあっては、地元自治体をはじめとする地域が中心的な役割を担うことが何より重要です。国においては、そのような地域が主導する意欲的な取り組みに対し、積極的に支援していくこととしています²⁾。」としている。す

¹⁾ 国土交通省「地域鉄道対策」

http://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000002.html

²⁾ 国土交通省「地域鉄道対策」

なわち、その地域鉄道がある沿線地域の内部・自治体を中心となって、まずは鉄道に限定せずに地域の輸送を考え、次に地域の輸送を鉄道で行うとすることを判断した場合も沿線地域が中心となって活性化していくべきであり、その地域主導の取り組みに対して、国は支援していくという姿勢であるということだ。

これは法律にも表れている。少子高齢化の進展の中、地方公共交通の維持が難しくなっている状況から制定された、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律³」の第4条第1項から3項を見てみると、

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第4条

1項：国は、地方公共団体、公共交通事業者等その他の関係者が行う持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するために必要となる情報の収集、整理、分析及び提供、研究開発の推進並びに人材の養成及び資質の向上に努めなければならない。

2項：都道府県は、市町村、公共交通事業者等その他の関係者が行う持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、必要な助言その他の援助を行うとともに、必要があると認めるときは、市町村と密接な連携を図りつつ主体的に持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。

3項：市町村は、公共交通事業者等その他の関係者と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。

以上のように、地方自治体が主体となって地方公共交通を守り、国はそのバックアップをおこなうという形が現在の地方公共交通、ひいては地方の路線を取り囲んでいる状況である。現状、地方自治体が財政的に厳しい

³ 法令データ提供システム「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」
<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>

傾向にある地方において自助努力を求める、この姿勢はいかかなものだろうか。

加えて、鉄道に関してはもう 1 つ厳しい国の姿勢がある。本来、鉄道軌道整備法⁴第 8 条には、

鉄道軌道整備法第 8 条

3 項：政府は、第三条第一項第三号⁵に該当するものとして同条の規定により認定を受けた鉄道につき適切な経営努力がなされたにもかかわらず欠損を生じたときは、当該鉄道事業者に対し、毎年、予算の範囲内で、当該鉄道事業の欠損金の額に相当する金額を限度として補助することができる。

4 項：政府は、第三条第一項第四号⁶に該当する鉄道の鉄道事業者がその資力のみによつては当該災害復旧事業を施行することが著しく困難であると認めるときは、予算の範囲内で、当該災害復旧事業に要する費用の一部を補助することができる。

とあるように、8 条 3 項では適切な経営努力を条件としながらも、欠損を生じた鉄道事業者に対して、欠損補助を国はできるとし、また同条 4 項では災害の復旧費を補助できるとしている。

問題は同法同条 3 項の欠損補助に関してである。この欠損補助⁷に関しては、経営努力のインセンティブが働かないこと、鉄道は地域の最後の足

⁴ 法令データ提供システム「鉄道軌道整備法」

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S28/S28HO169.html>

⁵ 鉄道軌道整備法第 3 条第 3 項

（助成の対象となる鉄道は）「設備の維持が困難なため老朽化した鉄道であつて、その運輸が継続されなければ国民生活に著しい障害を生ずる虞のあるもの」

⁶ 鉄道軌道整備法第 3 条第 4 項

（助成の対象となる鉄道は）「洪水、地震その他の異常な天然現象により大規模の災害を受けた鉄道であつて、すみやかに災害復旧事業を施行してその運輸を確保しなければ国民生活に著しい障害を生ずる虞のあるもの」

⁷ 国による地方公共交通の欠損補助に関しては鉄道以外のもの、つまり、地方バス、離島航路・航空路には現在でも補助がなされている(国土交通省「地域公共交通確保維持事業」(001198134.pdf)より)。

ではないこと等の理由により 1997(平成 9)年度に廃止された⁸。つまり適切な経営がなされていて赤字が発生しても、その補助は行うつもりはないという姿勢があらわれている。欠損補助の代替として国交省は投資に対して重点的に措置を行うという⁹スタンスのため、安全性の向上や災害復旧に関しての支援制度を中心に次項は述べていきたい。

3, 過疎路線への補助制度

この項では章の題名に沿って、国による、過疎路線(地域鉄道)や災害復旧に重点を置いた支援制度に関して見ていく。

①安全対策

・ 鉄道軌輸送対策事業費補助制度

この制度に基づき、事業者が公共か非公共かによってそれぞれ、鉄道軌輸送対策事業費補助制度における「鉄道施設総合安全対策事業費補助(公共)」、同制度における「地域公共交通確保維持改善事業費補助金(非公共)」の補助を受ける。本制度は、安全な鉄道輸送を確保するために地域鉄道事業者が行う安全性の向上に資する設備の更新等を支援¹⁰することが目的である。地域鉄道事業者というのが補助対象であるため、JR や大手私鉄は対象にはならない。

この支援を受けると、補助対象事業者はレールをはじめとする基礎の走行設備の更新や落石等防止設備、防風設備の設置といった安全な運行のための施設の更新の費用の補助を、国から更新経費の最大 3 分の 1 の割合で受けることができる。

・ 鉄道施設総合安全対策事業費補助(老朽化対策事業)¹¹

鉄道事業者が保有する橋りょうやトンネル等の土木構造物には、法律で

⁸ 田中雄章(2013)「一般地方財政篇 地域鉄道支援に対する地方財政措置について」『地方財政』,第 52 巻 6 号, 地方財務協会,p.62-73

⁹ 田中雄章(2013)「一般地方財政篇 地域鉄道支援に対する地方財政措置について」『地方財政』,第 52 巻 6 号, 地方財務協会,p.62-73

¹⁰ 国土交通省「地域鉄道の安全輸送の確保」

<http://www.mlit.go.jp/common/001136990.pdf>

¹¹ 鉄道・運輸機構「Ⅶ 国における鉄道助成制度」

<http://www.jrft.go.jp/02Business/Aid/pdf/bookGuide07.pdf>

定められた耐用年数を大きく越えたものが多く存在している。現在そのような施設を適切に維持管理することが課題となっているため、人口減少が進み経営環境が厳しさを増す地方の鉄道事業者に対して、初期費用は掛かるが、将来的な維持管理費用を低減し長寿命化に値する鉄道施設の補強・改良に要する経費の一部を補助する制度である。

対象となる事業者は、JR 東日本、JR 東海、JR 西日本、JR 貨物、大手・準大手民鉄、公営の事業者を除いた、地方の鉄軌道事業者である。補助を受ける事業者は橋りょうやトンネル等の土木構造物の補強・改良にかかる経費の最大 3 分の 1 を補助される。

この対象には JR 北海道、JR 四国、JR 九州といった、本州以外の、いわゆる 3 島会社は補助を受けられることになっている。

※鉄道防災事業費補助制度¹²

国からの補助制度とは異なるが、独立行政法人鉄道・運輸機構が設置する防災補助も存在する。JR 各社が施行する落石・なだれ等対策、海岸等保全等の施設整備工事のうち、その効果が単に鉄道の安全確保に寄与するのみならず、一般住民、道路、耕地等の保全保護にも資する公共的防災事業に対して、補助が行われる。

落石・なだれ等対策の工事の場合、補助対象経費の 2 分の 1、海岸等保全工事の場合、補助対象経費の 2 分の 1 および 3 分の 1 が補助される。実績として 2015(平成 27)年度は JR 北海道(根室本線)、JR 四国(予讃線、土讃線、予土線)、JR 九州(日南線、肥薩線、指宿枕崎線)に補助金が与えられた。

②災害復旧

- ・災害復旧事業費補助金¹³

鉄道軌道整備法 8 条 4 項に基づく制度であり、災害復旧工事に関わる費

¹² 鉄道・運輸機構「鉄道の助成 業務概要 安全・防災対策 鉄道防災」

<http://www.jrtt.go.jp/02Business/Aid/aid-anzenBousai.html>

¹³ 鉄道・運輸機構「Ⅶ 国における鉄道助成制度」

<http://www.jrtt.go.jp/02Business/Aid/pdf/bookGuide07.pdf>

用を対象に、国と地方自治体がそれぞれ同額を、各々が最大4分の1、補助する制度である。すなわち、国・地方自治体合わせて、復旧工事費用の50%を補助として受けることができる。

補助の対象・条件は

- ①当該災害復旧を行うことが、人々の生活の安定上必要であること。
- ②当該災害復旧に要する費用が、前年度における当該災害を受けた鉄軌道の運輸における収入の1割以上であること。
- ③当該鉄軌道事業者が次のいずれにも該当するものであること。
 - (a)鉄軌道事業に関して被災前3年間または被災以降5年以上欠損若しくは営業損失があること。
 - (b)全事業に関して被災前3年間または被災以降5年以上欠損若しくは営業損失があること。
 - (c)当該災害復旧事業を補助なしで行うこととした場合に、その経営の安定に支障を生ずると見込まれること。
- ④当該災害を受けた鉄軌道の収益のみでは、当該鉄軌道費用を償い、かつ、当該災害復旧費用を回収することが困難であると認められること。
(被災年度前3年間の平均輸送密度指数が8千人以上の鉄軌道は含まれない)

以上より、経営状態が厳しい事業者が被災した場合に補助が受けられる制度であるといえる。

・東日本大震災用復旧に関して¹⁴

東日本大震災を受け、上述の災害復旧事業費補助制度に加えて、各鉄道会社の被害状況に鑑み、事業者負担を減らす制度ができた。その制度は、自治体が被災した施設を復旧の上保有した場合、国による支援が受けられ、国・自治体がそれぞれ復旧費の2分の1を負担し、自治体の負担分は震災復興特別交付税による手当を受けることができるというものである。これにより、事業者は復旧費によって経営状態が厳しくなることはなく、自治体は、施設保有・管理する負担はあるものの、復旧費は震災復興特別交付

¹⁴ 国土交通省「復旧・復興に向けた支援」
https://www.tb.mlit.go.jp/tohoku/td/pdf/1_4.pdf

税による手当を受けるので、自治体の負担も少ない制度となっている。

また災害復旧事業費補助制度に関しても、自治体の負担分を震災復興特別交付税により措置され、事業者の補助条件の③など(前頁参照)も緩和し、被害額に比べ、利益額が微小な場合、補助を受けられることとなった。これらの緩和により、三陸鉄道や仙台空港鉄道などが新制度を利用したが、JR 東日本に関しては黒字基調のため、対象外とされた。

このように、どの制度も総じて JR には厳しい補助金制度であるということが見て取れるであろう。

4. これからの展望

現在、最終的に鉄道事業・会社全体で黒字である JR 東日本・東海・西日本といった事業者は、災害被害を受けたとしても、復旧費の支援を受けられず、復旧が進まない路線も存在している。そのような中、「東洋経済オンライン¹⁵」によると、2017(平成 29)年 8 月 1 日自民党議員連盟による鉄道軌道整備法の改正案が、自民党国土交通部会で了承された。

上述のとおり現行の鉄道軌道整備法に基づく、災害復旧事業費補助制度の補助要件は、①事業者の低い収益性、②復旧費が運営収入の 1 割以上、③被災路線収入での復旧費用の回収困難性となっていて、改正案では緩和される。「激甚災害に準ずる大規模災害」によって被災した路線は、当該路線が過去 3 年間赤字であれば、全体収支が黒字の鉄道事業者の路線であっても補助の対象となる。

つまり、この改正案は、JR 東日本など黒字の鉄道事業者の路線でも、災害復旧事業費の補助を受けられる。株式上場している鉄道事業者は、株主への説明責任が必要な、利益の減少につながる復旧費負担が軽減される。そのため、採算性の悪さから鉄道事業者の自己による負担での復旧がためられる赤字路線であっても、復旧しやすくなりうる。

このように改正案を提案しなければならないほど、黒字基調の鉄道事業者でも、災害復旧費を受けなければならない厳しい状況に置かれていると

¹⁵ 「黒字鉄道にも災害復旧補助[法改正案]の中身―被災路線が赤字なら国の補助対象に―」『東洋経済オンライン』2017年8月23日 <http://toyokeizai.net/articles/-/185354>

ということに対して、政党も問題視していると推測できる。以上から、復旧費や安全対策の補助のみでは、鉄道を維持するには不十分なのではないだろうかと考える。そこで、今回の改正案に加えて、赤字の鉄道に向けては、現在は制度として利用されていない、鉄道軌道整備法 8 条 3 項に基づく欠損補助が必要であると考え。すなわち、黒字基調の事業者に向けては今回の鉄道軌道整備法の改正案にある、災害復旧費補助制度を提供し、赤字事業者には、現行法にも存在する 8 条 3 項に基づく欠損補助制度を実用的な赤字補填手段として提供すべきであるということだ。欠損補助に関しては地方バス、離島航路・航空路といった鉄道以外のものには現在でも補助がなされて¹⁶いて、それらの交通機関も事業者が担っている。それではなぜ鉄道という事業形態を行う鉄道会社だけが経営努力を要求され、欠損補助がなく、一方でバス・航空であれば補助があるのかという点、つまり事業形態・運行手段により、欠損補助の有無に差をもうける合理的な理由づけができていないということを主張したい。欠損補助が入ることで、経営努力のインセンティブが削がれるというのであれば、バス、航空の事業者であっても変わらないであろう。

¹⁶ 国土交通省「地域公共交通確保維持事業」
<http://www.mlit.go.jp/common/001198134.pdf>