

1. 起源～モータリゼーション～

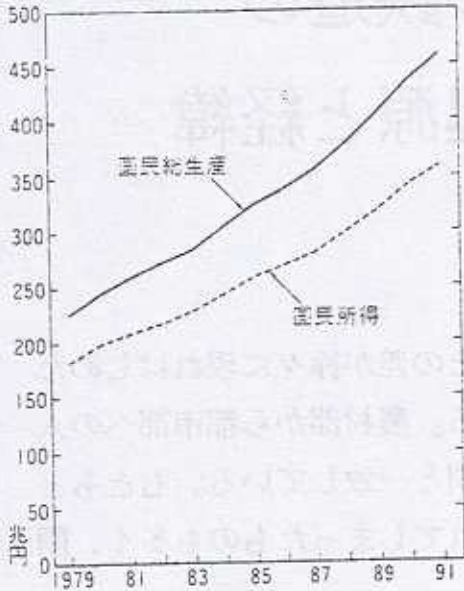
国鉄の経営のうち、赤字ローカル線と黒字線との差が徐々に現れはじめたのは1960年代からの高度経済成長期のことである。農村部から都市部への人口移動が加速し、農村部の過疎化が始まった時期と一致している。もともと赤字ローカル線は利権政治の道具として敷設されてしまったものも多く、開業時からその経営状態が危惧されていた。

高度経済成長により、国民の所得水準が上昇すると、自家用車を保有出来る世帯が増加するようになった。もともと自動車は、プライバシーを保つことが容易であり、人の意思通り時間的にも場所的にも自由に利用でき、自ら運転もできる優れた移動手段であり、大量輸送性に欠ける点を除けば、交通サービス即時性（好きなときにすぐ利用できるということ）をもっとも機能できるパーソナルな優れた移動手段である。鉄道界の切り札的存在である新幹線が開通した1964（昭和39）年には、自動車専用道路である高速道路が時を同じくして開通し、また年々自動車技術の向上もあって、自家用車はここに至り爆発的増加を示すことになる。西ヨーロッパにおいて自動車が普及した際、年間平均所得が大衆車の価格の70%位になると、乗用車の普及率が急上昇し、両者が等しくなると、10人に1台までの普及率となったとされている。日本では昭和40年代から50年代にかけて国民所得は4.4倍になったのに対し、大衆車の価格は平均35～36%の上昇しかしておらず、結果として世帯当たりの普及率は、40年度末に8.4%だったものが50年度末には50.5%にまで達した。（グラフ1-1、1-2）

モータリゼーションの進展を示す指標の一つとして、1泊以上の観光レクリエーションの利用交通機関の割合の変化を挙げておく。（グラフ1-3）1964（昭和39）年と1974（昭和49）年とでは、鉄道利用が約12ポイント減少したのに対し、自家用車利用は約20ポイントの大幅増加となっているなど、この時期のモータリゼーションの進行の様子が如実に表れていると言える。

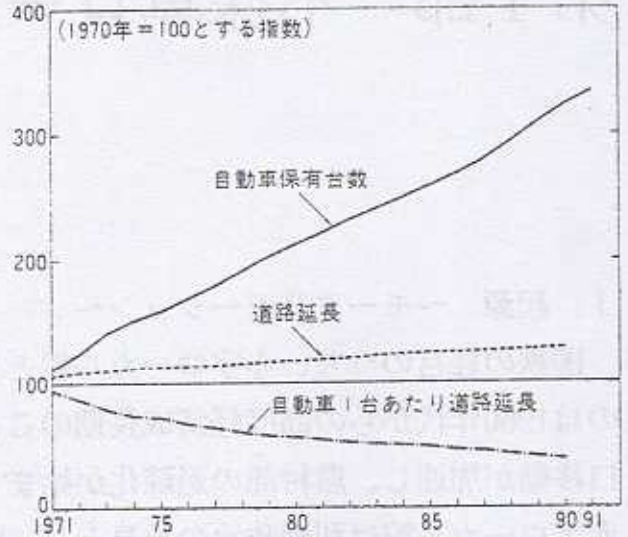
1960年代末期には赤字ローカル線の問題が世論でも取り上げられることが始まった。このころ国鉄は新幹線以外の新線建設を鉄道建設公団という新設した団体に任せ、依然として多くの新線を計画、建設させていた。これらはやはり利権政治の道具である疑いが濃く、収支の見通しも不明瞭なものが多かった。

(グラフ1-1) 国民総生産と国民所得の動き (会計年度)



平成5年版「日本国勢協会」より抜粋

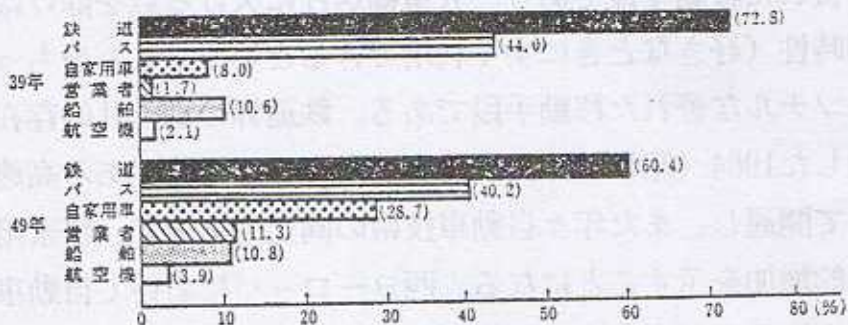
(グラフ1-2) わが国の自動車保有と道路延長



保有台数は四輪車と三輪トラックの合計。道路延長は自動車通行可能の実延長。

平成5年版「日本国勢協会」より抜粋

(グラフ1-3) 1泊以上の観光レクリエーションの利用交通機関の割合



注 (1) 営業車にはレンタル車を含む。
 (2) () 内の数字は利用割合(%)で、複数回答。

「現代の交通経済」(税務経理協会)より抜粋

2. 国鉄諮問委員会の勧告と国鉄の対応

新幹線の開通した 1964 (昭和 39) 年度、国鉄は単年度赤字を計上した。新幹線建設の負担増とともに問題視されるようになったのが、地方路線の赤字体質であった。国鉄諮問委員会は 1968 (昭和 43) 年 9 月、「ローカル線の輸送をいかにするか」と題した意見書を提出した。

同意見書では、輸送密度が旅客数で約 1,500 人、貨物量で約 2,000t 以上の線区は鉄道輸送、それ以下は自動車輸送の方が低コストであるとしている。これにより、国鉄全 20,800 kmのうち、鉄道として残すべきものが 13,400 km、自動車輸送に転換すべきものが 7,400 km と区別した。ただし、転換すべきとした 4,800 kmは国鉄の公共性からみて経営を存続させるべきで、2,600 km (83 線区) をすみやかに切り替えるのが妥当だとした。(表 1-4) 廃止切り替えの実行で 10 年間に 3,000 億円、20 年間で 9,400 億円の節約が出来るとの推定も出している。また、新線 (59 線区) の建設については、国鉄の要望する線区を除いて全て自動車輸送に切替えるのが望ましいとした。しかし、「地元の実情から線区の即時廃止が難しい場合は、運賃に採算のとれる格差を設けるか、関係地方公共団体にその損失を負担させる必要がある」として、転換には逃げ道が残された。

この諮問委員会の勧告に従ったのは、結局、1969 (昭和 44) 年度から 1972 (昭和 47) 年度にかけて廃止・バス転換された 121 km (11 線区) のみであった。工事線区の中止については、鉄建公団 A B 線 (= 地方開発線と地方幹線) は建設が続行されたため、勧告への対応は不十分なものに終わった。

1970 (昭和 45) 年度からは、幹線系線区と地方交通線との区分経理公表が始まり、両者の経営上の格差が目に見える形で明らかになったため、世論は赤字ローカル線の廃止・バス転換の方向へ傾いていった。1975 (昭和 50) 年度の「運輸白書」によれば、「以上のような諸政策 (= 廃止転換や、バス事業体の市町村代替バス化) によって、地方における生活交通を確保していくこととなるが、これには、地方公共団体等地域住民側の協力があることが前提である。しかし、人件費の上昇等による事業者の一層の経営悪化、地方公共団体等の財政難等困難な問題が残っている」として、廃止促進の可否と並び、存続する場合の費用負担のあり方が問題だと指摘している。昭和 50 年当時、国鉄線で黒字を計上している線区は 244 線区中、新幹線・山手線・高崎線のわずか 3 線にすぎず、単年度の経常損失は 9,147 億円にまで達していた。3 線で残りの線が生み出す赤字を補填する、いわゆる内部補助が問題と

(表1-4) 国鉄路線委員会による切替べき線区及び営業係数(左:1968.9 右:1979)

〔北海道〕		(細註一欄に記述を付)		北条線	粟生～北条町	299	815
標津線	中標津～厚床	225	944	鍛冶屋線	野村～鍛冶屋	294	1026
	標茶～根室標津			信楽線	貴生川～信楽	366	759
根北線	斜里～越川	1793	〇	名松線	松坂～伊勢奥津	350	635
白糠線	白糠～北茶路	383	2340	参宮線※	伊勢市～烏羽	257	636
札沼線	桑園～石狩沼田	300	616	篠山線	篠山口～福住	512	〇
深名線	深川～名寄	575	2785	[中国]			
興浜北線	浜頓別～北見枝幸	303	1718	若桜線	郡家～若桜	329	731
美幸線	美深～仁宇布	869	1917	倉吉線	上井～山寺	306	1300
興浜南線	雄武～興部	267	1258	大社線	出雲市～大社	254	671
渚滑線	渚滑～北見滝ノ上	218	1599	三江北線	江津～浜原	351	924
湧網線	湧別～網走	371	1711	三江南線	三次～口羽	966	(線)
相生線	美幌～北見相生	277	417	宇品線	広島～上大河	464	〇
岩内線	小沢～岩内	237	1260	可部線※	可部～加計	383	563
富内線	鶴川～日高町	459	1350	岩日線	川西～錦町	440	596
江差線※	木古内～江差	202	540	[四国]			
瀬棚線	国縫～瀬棚	369	481	内子線	五郎～内子	452	1214
[東北]				宇和島線	宇和島～江川崎	373	615
気仙沼線	気仙沼～本吉	319	220	鞆線	鍛冶屋原～板野	511	〇
小本線	茂市～浅内	368	637	鳴門線	鳴門～池谷	293	353
八戸線※	蛟～久慈	138	372	牟岐線※	阿南～牟岐	242	305
大湊線	野辺地～大湊	202	450	小松島線	中田～小松島	375	1601
大畑線	下北～大畑		455	中村線	窪川～土佐佐賀	409	232
長井線	赤湯～荒砥	259	561	[九州]			
阿仁合線	鷹ノ巣～比立内	256	591	室木線	遠賀川～室木	385	2407
黒石線	川部～黒石	151	570	香椎線※	香椎～宇美	384	417
矢島線	糠本庄～糠矢島	203	463	勝田線	吉塚～筑前勝田	583	112
川俣線	松川～岩代川俣	350	〇	佐賀線	佐賀～瀬高	266	680
会津線※	会津宮下～只見	308	330	唐津線※	山本～岸獄	215	735
	西若松～鯉滝ノ原			世知原線	肥前吉井～世知原	335	〇
日中線	喜多方～熱塩	〇	222	白ノ浦線	佐々～白ノ浦	547	〇
只見線	小出～大白川	351	786	添田線	香春～添田	328	3324
赤谷線	新発田～東赤谷	277	1158	香月線	中間～香月	280	747
魚沼線	来迎寺～西小千谷	398	1474	幸袋線	小竹～二瀬	262	〇
弥彦線※	東三条～越後長沢	160	478	宮原線	恵良～肥後小国	839	1606
[関東]				日ノ影線	延岡～日ノ影	338	518
烏山線	宝積寺～烏山	182	302	細島線	日向市～細島	195	〇
真岡線	下館～茂木	250	422	矢部線	羽犬塚～黒木	326	845
木原線	大原～上総中野	299	653	湯前線	人吉～湯前	171	490
[中部]				高森線	立野～高森	320	718
越美南線	美濃太田～北濃	309	796	山野線	水俣～栗野	326	929
明知線	恵那～明知	321	780	宮之城線	川内～薩摩大口	376	1020
越美北線	越前花堂～勝原	365	430	臨枕崎線※	山川～枕崎	216	360
三国線	金津～芦原	236	〇	妻線	佐土原～杉安	266	627
能登線	穴水～蛸島	338	396	日南線	南宮崎～志布志	242	462
[近畿]				古江線	志布志～海瀨	358	〇
三木線	厄神～三木	263	982				

(注)開業・廃止により区間に変更があり、単純には比較出来ない。

『運輸と経済』1968年11月号、「時刻表ととりどり」(講談社現代新書)より作成

なりはじめたのもこの頃のことである。こうしてバス転換しないとしても経営分離を行うことが検討されることになる。

3. 国鉄再建法によるローカル線改革の断行

1976（昭和51）年9月、政府の運輸交通政策審議会は国鉄地方交通線問題小委員会を設置し、1979（昭和54）年1月には最終報告書が示された。それによると、「地方交通線について地域における効率的な公共サービスの確保に十分配慮しつつ、地元の協力を得て適切な措置を講ずること」としている。具体的には、「ローカル線」の範囲を輸送密度 8,000/日kmとし、この基準に沿って国民経済的視点からバス輸送の転換が適切な線を区分し、協議会の組織やバス・第3セクター等への転換措置を選択し、さらに必要な支援措置を講ずることを示している。ここでの「ローカル線」は約 9,000 kmが該当することになる。

国鉄地方交通線問題小委員会の最終報告書の内容は、1980（昭和55）年12月に公布された日本国有鉄道経営再建促進特別措置法（以下国鉄再建法）へと盛り込まれ、1981（昭和56）年3月から再建法施行令の形で地方交通線・特定地方交通線の指定が行われた。1987（昭和62）年までに特定地方交通線は3次に分け申請され承認された。基準としては、1次が旅客営業キロ 30 km未満で輸送密度 2,000 人/日km未満の線、2次が輸送密度 2,000 人/日km未満で1次にもれた線、3次が輸送密度 4,000/日km未満となり、これに該当する線区が転換の対象とされ、輸送密度 8,000/日kmのものについては地方交通線としてJRに引き継がれることになった。また、鉄建公団の建設線は国鉄再建法において工事を凍結させられたが、第3セクター経営が約束された線区（三陸鉄道、野岩鉄道、秋田内陸縦貫鉄道、阿武隈急行、鹿島臨海鉄道、愛知環状鉄道、樽見鉄道、北近畿タンゴ鉄道、阿佐海岸鉄道、北越急行、土佐くろしお鉄道、井原鉄道の全部または一部区間）は再開が許可された。

最終的には、特定地方交通線は 82 線区（3,160 km）、地方交通線は 92 線区（7,000 km）となった。特定地方交通線については、45 線区はバス転換され、37 線区が第3セクター（うち 2 線区は私鉄）へ引き継がれた。これらの線区を引き継いだ会社には 1 営業キロあたり 3,000 万円の欠損補助が 5 年間政府から交付されることになった。この欠損補助は 通勤・通学定期利用者に対しては通勤は 1 年間、通学は卒業まで転換前後の運賃差額を補填するため、バス事業者、第3セクターに対しては初期投資に要する経費として、 関

係自治体に対してはバス転換のための道路整備費用としてのものであった。バスについては全額、鉄道についてはその半分（新線については5分の4）が交付され、このことからバス転換が第一とされたことがわかる。地方交通線の中には代替道路の未整備や混雑時の輸送量の多さから本来特定地方交通線となるところを例外的に地方交通線に認められたものが51線区（4,450km）もあり、地方交通線については整理が不完全なままJRへと引き継がれた。

4.現状

第3セクター鉄道及びバスに転換されたものについて簡単に説明したい。

第3セクター鉄道については、工事凍結線を含め、国鉄線を引き継いで開業した第3セクター鉄道は現在35社を数えている。営業年数は一番最初の三陸鉄道で12年、最も新しい智頭急行で2年が経過している。各社の経常損益を1993（平成5）年度の営業成績で見ると、黒字を計上しているのは鹿島臨海・愛知環状・樽見・松浦・平成筑豊の各鉄道と、わずか5社にとどまっている。（表1-5）5社は貨物輸送による収入や都市圏の通勤通学輸送といった安定材料のほか、松浦鉄道に見られるように新駅設置等の積極経営に転換し成功したことが黒字の要因とされている。一方赤字経営の中でもその幅が膨らんだのは北海道ちほく、わたらせ渓谷の各鉄道などで、各社とも経常損益は億単位に膨らんでいる。いずれも沿線は過疎化が進行しており、好転する兆しは見えてこない。

バス転換されたものについては、転換が行われることで停留所や本数の増加がなされた。しかし、沿線住民の足がそのことで自家用車からバスに移ることはなく、当初の鉄道代替の使命を放棄して地元利用客の実情に密着した運行に変わりゆくパターンが多い。老年層と通学者層が乗客の主力であることから病院や高校を結ぶ路線が残るのが一般的傾向となっている。また、札沼線新十津川 - 石狩沼田間は1972（昭和47）6月に廃止されたが、かわりに運行を始めた直通の転換バスは、現在では付近の中心地である滝川発着の路線に吸収されて1本も走っていないという事態も生じている。

いずれの転換にしても、苦しい経営状態は国鉄時代から好転したとはいえないものとなっている。欠損補助は当初の予定通り5年分で打ち切られてしまった。（表1-6）割引率の大きい通学者層が乗客の主力である事態は交通手段としての競争力が弱いことを表しているし、ましてやこれから先は通学者

層は少子化の影響で減少が見込まれている。波動的需要としての観光客の需要は不況や阪神・淡路大震災の影響で多くを望めない状況にある。もともと、バス転換以外に経営好転の兆しが見えない赤字ローカル線を第3セクター方式で鉄道として残すこと自体が一種の「実験」であったといえる。

(表1-5) 第3セクター鉄道の経営状態

会社名	種別・営業線	経常損益	会社名	種別・営業線	経常損益
駒形とく高原鉄道	2次線 784	△52,800	神岡鉄道	1次線 491	△ 2,300
秋田内陸縦貫鐵	1・3次線 ***	△10,400	樽見鉄道	1次線 392	200
由利高原鉄道	1次線 463	△ 700	伊勢鉄道	2次線 578	△ 1,600
山形鉄道	3次線 561	△ 4,900	信楽高原鐵道	1次線 759	△ 3,800
三陸鉄道	1次線 ***	△ 300	北近畿タンゴ鐵	3次線 388	△37,700
阿武隈急行	1次線 891	△ 800	三木鉄道	1次線 982	△ 2,700
会津鉄道	2次線 330	△18,500	北条鉄道	1次線 815	△ 3,200
野岩鉄道	公団線 ***	△ 7,600	若桜鉄道	1次線 731	△ 2,900
わたらせ渓谷鐵	2次線 774	△14,000	錦川鉄道	2次線 596	△ 700
真岡鐵道	2次線 422	△ 1,400	阿佐海岸鐵道	公団線 ***	△ 5,500
鹿島臨海鐵道	公団線 ***	4,300	土佐くろしお鐵	3次線 232	△ 4,400
いすみ鐵道	1次線 653	△ 9,900	平成筑豊鐵道	3次線 ***	6,100
天竜浜名湖鐵道	2次線 645	△ 6,800	甘木鐵道	1次線 436	△ 500
明知鐵道	1次線 780	△ 600	松浦鐵道	2次線 621	2,800
愛知環状鐵道	3次線 835	5,500	南阿蘇鐵道	1次線 718	△ 1,300
のと鐵道	3次線 396	△22,600	高千穂鐵道	2次線 518	△ 8,600
長良川鐵道	2次線 796	△ 5,100	くま川鐵道	3次線 490	△ 2,500

(注) 経常損益の単位は万円。△はマイナス。営業線数は1979年度のもの。複線の線からなるものは***とした。

「JR全線全貌」(弘済出版社)、「時刻表のとりかえ」(講談社現代新書)より作成

(表1-6) 転換第3セクターに対する補助 (単位千円)

	運営費補助		開業補助	
	対象事業者数	対象金額	対象事業者数	対象金額
昭59	—	—	1	528,000
60	2	13,279	—	—
61	6	33,765	1	307,000
62	12	106,032	2	562,000
63	16	226,048	3	774,000
平元	21	468,404	—	—
2	25	737,964	—	—
3	22	886,243	1	85,000
4	20	928,709	—	—
5	18	905,617	—	—
6	10	583,246	1	187,000

「運輸と経済」1995年8月号より一部改変