Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-06

鉄道政策-鉄道への公的関与について-

盛山，正仁

(Degree)
博士（商学）
(Date of Degree)
2014-03-06
(Date of Publication)
2016-03-06
(Resource Type)
doctoral thesis
(Report Number)
乙第3248号
(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/D2003248

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。

学位論文審査要旨

氏名　盛山　正仁

論題　鉄道政策－鉄道への公的関与について－

審査　平成26年3月

神戸大学

論文内容の要旨

本論文は，鉄道政策，なかでも鉄道への公的関与のあり方について，欧米各国およびわが国の鉄道政策のレビュー，ならびに鉄道事業の採算性をテーマに条件の違う３つの都市鉄道のケースを取りあげた詳細な検討を通じて論じたものである。本論文は４部から構成されており，鉄道および鉄道政策に関する基礎資料，ならびに年表が参考資料として付録されている。

まず序論では，本論文の目的とその背景を明らかにした後，その構成を示している。

第Ｉ部「主要国および我が国の鉄道政策」では，欧米各国の鉄道政策，ならびにわが国の鉄道をめぐる諸政策のレビューを行い，その鉄道政策のあり方における違いを明らかにしている。第Ｉ部第１章「主要国の鉄道政策」では，イギリス，フランス，ドイツ，アメリカの４各国と欧州連合（ＥＵ）を取りあげ，それぞれにおける鉄道を取り巻く状況，輸送実績，国鉄を中心とした鉄道政策の変遷を整理・検討し，アメリカの貨物鉄道を除いて，鉄道に対して施設整備だけではなく運行に対しても国や地方公共団体が助成を行っていることを明らかにしている。そしてその背景に，人々の足としての鉄軌道系輸送サービスを提供する，ならびに自動車交通と競争力を有する輸送サービスを提供するといった政策的観点があると指摘している。

続く第２章「わが国の鉄道政策」では，明治期以来の鉄道政策の変遷を整理し考察している。そのなかで1986年の国鉄改革関連法成立により鉄道国有法，鉄道敷設法等が廃止され，JRを含む全ての鉄道に対する事業監督法として鉄道事業法が制定されたことにより，鉄道は事業採算に留意することがことさら強調されるようになったこと，一方で地域鉄道に関して，2007年の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の制定により，地方公共団体と連携した鉄道の活性化を目指す方向への転換が明示的になりつつあることを明らかにしている。さらに，大都市圏の鉄道ネットワークの整備目標を都市交通審議会，運輸政策審議会の答申といった形で示す日本的やり方について検討を加え，鉄道整備計画を政府として議論対象に事実上おかないとする考え方の問題点について考察している。

第Ⅱ部「ケーススタディによる分析」では，第Ｉ部の議論をふまえたうえで，状況の異なるわが国の３つの路線を取りあげて詳細な検討を行っている。まず第Ⅱ部第１章「首都圏新都市鉄道株式会社」で取りあげられているのは，首都圏都心とその北東部に位置するつくば市を結ぶ，千葉ニュータウンとこれに関連するニュータウン連動型の鉄道新線整備で生じた問題の克服を目指して，それまで連携がうまくいっていなかったと指摘されることの多い旧運輸省と旧建設省が協力して，「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」（1989年６月成立。以下，宅鉄一体化法と表記）を制定

するまでの様々な助成策を講じ，2005年開業にこぎつけた鉄道である。本章では，宅鉄一体化法に至る経緯を多様な資料に基づき丹念に記述し，これに検討を加えることを通じてその背景を明らかにするとともに，同法成立後，鉄道事業主体と想定していたＪＲ東日本（元々は国鉄）の撤退表明を受けて，さらなる支援策が検討・構築された経緯についても整理・検討している。そのなかで，鉄道運行に対する助成を行わない枠組で鉄道事業としての成立を図るため，相対的に非常に大きな出資金を地方公共団体等が負担する（なお同社の資本金は1,850億円と，歴史が違うとはいえ路線規模的にははるかに大きいＪＲ東日本で2,000億円，近鉄で900億に比して大きな額となっている）構造となっていることや，各種支援策の資金面での効果を明らかにしたうえで，１日あたり30万人という非常に多数の乗客が利用する鉄道であっても公的助成が必要である点を注視すべきであるとしている。

続く第Ⅱ部第２章「神戸電鉄粟生線」では，ピーク時（1992年度）には年間1,400万人運んでいたが現在はその半数（2012年度で667万人）までに乗客数が減少してしまっている神戸電鉄粟生線をとりあげ，その状況と国・地方公共団体の関与について検討している。人口約154万人の神戸市と隣接する三木市，小野市とを結ぶ通勤・通学が主体の路線である同線は，現在でもその輸送密度が約8,700人/日と，かつて国鉄が特定地方交通線として廃止対象の目安として設定した輸送密度4,000人/日はもちろん，採算が厳しい地方交通線との判断基準とした8,000人/日未満を越えている。にもかかわらず，2001年度以降継続的に10億円以上の赤字を計上し，現在その存廃が論議される状況となっている。これまで過疎地における地域交通の問題についてはいろいろ議論されてきたが，本章では粟生線のような大都市近郊の地域鉄道路線においても，公的助成なしで鉄道輸送サービスを維持・提供することが困難な状況となっていることを明らかにしている。

第Ⅱ部第３章「東急東横線の副都心乗り入れ」では，首都圏でも有数の通勤・通学路線である東急電鉄東横線を地下化し地下鉄と相互直通運転化を行う，既存の都心ターミナル構造に起因する各種問題の解決と乗継ぎ円滑化を確保する等利便性向上の面で大きな効果を持つ大規模改良工事を取りあげ，鉄道事業者および公的部門の関与について検討を行っている。同プロジェクトについて東急は，特定都市鉄道整備積立金制度を利用することで年間約15億円運賃収入を増加させているが，地下化工事費用は760億円と50年分以上にのぼる一方で，直接的には乗客増に直結するとは考えられないプロジェクトであること，それでも民間企業である東急がこれを行った理由として，本社が位置する渋谷駅地区の再開発による相乗効果を勘案しての判断が考えられること，逆に言えばこのような条件がなければ，新たな公的関与の枠組が導入されなければおそらく同プロジェクトは実現しなかったと考えられること，さらにこれらの議論を通じて路線別に採算性を検討する必要性を論じている。

第Ⅲ部「我が国の鉄道政策に関する考察」は，これまでの議論をふまえ，鉄道政策，なかでも鉄道への公的関与のあり方を中心に考察している。まずその第１章「鉄道に対する公的関与と課題」では，とくに国鉄民営化によりすべての鉄道が鉄道事業法の下で整理され，採算ベースで考えられる枠組に移行して以降の，鉄道整備を中心として行われてきた各種助成をはじめとした公的関与について，その議論を整理するとともに，交通政策上の政策的観点に基づく課題を明らかにしている。そのなかでかたくなまでにとられてきた，整備面はともかく鉄道の運行については運賃収入で採算がとれるものでなければならないという考え方について，公共交通サービスとしての社会的要請に鑑み，必要に応じた政策の見直しと，一方で補助を行うにあたっての定量的なメルクマールを設定する必要性を論じ，後者については国鉄再建の検討を行った当時の考え方が参考になるとしている。

続く第Ⅲ部第２章「鉄道輸送サービスの提供」では，ここまでの議論で明らかにしてきた各種課題をふまえ，今後，鉄道にどのような支援を行うべきかを中心に，鉄道への公的関与のあり方，鉄道政策について検討を行っている。そのために，まず社会資本の必要性，鉄道と他の社会資本整備との相違，鉄道輸送サービスの必要性と採算性原理の限界について議論整理を行った上で，いかにして鉄道への助成について国民の理解を得るか，どのような形で公的関与を行うかについて考察している。そして，建設費のみならず運行費についても助成対象とすること，ならびにどのような需要に対して鉄道サービスを提供すべきかを明示することの必要性を論じ，サービス維持・提供に関する判断基準構築への向けての論点を提示している。

最後に，第Ⅳ部「これからの鉄道政策」では本論文のこれまでの議論を総括する形で，これからの鉄道政策のあり方について論じている。そして2013年11月に「交通施策基本法」が成立したことをふまえ，同法で定められている交通政策基本計画を速やかに策定すること，そのなかで国土交通行政のグランドデザイン（総合交通体系の確立）と鉄道政策（鉄道への公的関与のあり方）を明らかにしていくことが不可欠であると結論づけている。

論文審査の結果の要旨

欧米では，公共交通に関して公的資金が整備だけではなくサービス供給（運行）に対しても，費用を賄うために多額の公的資金が投入されていることが一般的である。事実，鉄道においてもインフラについては国・地方政府の責任の下で整備されるのが通常の姿であり，事業者がその費用負担について求められる場合でも社会的限界費用の考え方に基づいてその水準が設定されている。そのうえで運行費（運営費）補助制度や政策的割引運賃に対する補填措置も手厚く存在する。これに対してわが国では本論文でも強調されているように，採算性原則が基本的考え方となっている点で特異ともいえる。このことは，サービス供給において欧米で問題と論議されている事業者の非効率性，顧客軽視といった問題の改善に大きく貢献してきたとされる一方で，いわゆる公共性や乗客の利便性の観点から望ましいとされるサービスの維持・供給が困難となる事態を招き，時として地域社会への大きな問題をもたらしているとの指摘が行われてきている。

しかしながら，このような鉄道への公的関与のあり方についての政策転換にあたって，はたしてどのように問題を捉え，制度化への議論構築を行っていくのか，そのために重要な意味を持つ，日本的政策枠組のなかで新線整備を中心として制度構築されてきた公的助成政策の形成論理はどのようなものであったのかについては，これまで必ずしも十分な解明が行われてきたとはいいがたい。本論文の第１の貢献は，まさにこの問題に取組み，日本における事例において，その法的な内容ならびに政策の形成過程や事業実施のプロセスにまで踏み込んで検討を重ね，鉄道のみならず交通サービスの維持・提供に対する公的関与に関するメルクマール設定の必要性とその方向性を明らかにした点にある。この成果は，今後わが国の鉄道政策の研究を行う上でも，また制度構築の議論の場においても重要な土台を形成した意義を持つということができる。

本論文の第２の貢献は，取りあげた事例における制度構築とその運用だけではなく，わが国の鉄道政策の制度的展開について，これらを多角的角度から捉え，多様な資料を丹念に収集・整理し，その実態を克明に分析している点である。第１の貢献としてあげた鉄道への公的関与の必要性とそのあり方についての議論に対する貢献という本論文の基本目的が説得力のある形で論じられているのも，このような事実に関する地道な基礎的分析作業があることに拠っている。鉄道サービスの特性を踏まえた上でのその作業成果は，今後の本分野の研究者にとって貴重な出発点となるとともに，その包含する情報は付録として収録されている参考資料とともに，政策検討の場においても大いに活用できる貴重なものと考えられる。

本論文の第３の貢献は，路線別で採算性を論じる政策的必要性を明らかにした点である。

わが国では，総括原価主義に基づく運賃規制制度（上限規制）が鉄道に対して適用されているが，その制度は事業者全体としてあたかも一路線しか保有していないかのような捉え方をしていることを事実上意味し，運賃規制というよりも総収入規制であるという指摘もされている。鉄道への公的助成を中心に論じた本研究の目的は当然運賃規制の検討に重きをおいたものではなく，したがってこの方向への議論展開が詳細に行われているわけではないが，本論文で明らかにされたこの論点は，今後のわが国の運賃規制を考える上でも重要な指摘ということができる。

以上のように大きな貢献を持つ論文であると判断する一方で，以下のような課題も指摘される。１つは，税金を投入してサービスを維持する以上は公的関与に関するメルクマール設定が重要であることを明らかにし，なかでも必要となると考えられる定量的指標について国鉄再建の論議の場で用いられた輸送密度が参考になることを指摘しているものの，その実効性への検討が明示的に行われているわけではない点がある。輸送密度が一つの指標となるとしても，多種多様な費用構造を前提に制度として構築していくにはさらなる定量的検討が不可欠である。また，公的関与のあり方について綿密な議論が行われているものの，その基本的な考え方を中心に論じられており，具体的な制度設計が示されたとは言い難い。さらに，制度を構築する国と，地域の状況に応じた判断を行う地方公共団体という２層の公的主体の存在を明示的に認識した上で，この公的関与の具体的な政策パッケージについて，もう一歩踏み込んだ検討があれば，その議論はさらに深まったのではないかと思われる。しかしながらこのような課題も，本論文の業績があればこそ問うに値する問題であるといえ，それは今後の研究課題を指し示すものと考えてよい。

以上の理由から，下記審査委員は，本論文の著者が，博士（商学）の学位を授与されるに十分な資質を持つものと判断する。

平成26年２月２６日

審査委員　主査　教　授　正 司 健 一

教　授　水 谷 文 俊

教　授　村 上 英 樹