

規制緩和と地域公共交通ガバナンス

—— 茨城県における地方鉄道存廃問題の政治過程 ——

高 松 淳 也

1. はじめに

本研究は、2000年代の地方鉄道¹の存続問題の政治過程を分析することで、地域における公共政策の決定要因についてガバナンス論の観点から議論を深めることを目的としている。

戦後日本の公共交通の分野において政府はある企業にその地域・路線における独占的な経営権を認める代わりに供給義務を課すという需給調整規制を中心とした枠組みで政策をすすめていった。この枠組みは戦後の混乱期に過当競争を防ぎ安定的に公共交通を供給するためのものであり、護送船団方式といえるものであった。

しかし、1980年代中盤以降、民営化や規制緩和といった新自由主義改革によって、この枠組みは大きく変化した。まず、供給者の意思によって

1 国土交通省によると地域鉄道（地方鉄道）とは、「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（国土交通省 HP、http://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000002.html、2015年8月27日アクセス。）」と定義される。またこれらのうち、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いる。ただし、今回取り上げるような存廃問題そのものはJRや大手私鉄といった大手の鉄道事業者の路線でも発生している。なお本報告論文では原則として地方鉄道と表記するが、資料や部署名等で地域鉄道とされている場合はそちらを用いる。

参入・退出が行えるように制度変更がなされた。また、鉄道業に対する国の補助金も従来の営業赤字に対してのものから設備投資に対してのそれへと変更された。日本では公共交通に対しての公的な財源は乏しいといわれている（例えば、宇都宮、2012 や小嶋・森、2014 など）。例えば国内でも道路建設についてはいわゆる道路特定財源が潤沢にある一方、公共交通に関しては個別的な補助金があるのみであった。これは、公共交通については事業ごとに独立採算性ですすめるという政策をとっていた影響といえる。ゆえに、ヨーロッパ諸国のように公共交通に対して公的補助金を包括的に供給する仕組み²は作られておらず、国土交通省や自治体が個別案件ごとに対応を行っている。この財政面の問題は老朽化した設備を更新する費用というストック面での問題、需要不足による恒常的な営業赤字というフローの問題、さらには地域社会の衰退によりそれまで赤字部門を支えていた高速バスや不動産といった他の分門の不振という経営上の問題と多岐にわたる影響を与えている。ゆえに、事業者にとって退出が届出制となった2000年以降、公的な財政支援が乏しいという状況を考えれば、地方鉄道線は廃止されていくのが自然な流れであろう。実際、国土交通省によると、2000年度以降、全国で35路線、637.7kmの鉄軌道路線が廃止された（2014年3月31日現在）。

一方、事業者による廃止の意思表示がなされたが、存続している路線も少なからず存在しているのも事実である。廃止の意思表示をどのようにカウントするかによるが、事業者が非公式にでも表明したものを考えれば、本論文の事例でとりあげる茨城交通湊線の事例や、その他にも富山県の加越能

2 ヨーロッパにおいては公共交通とはそもそも独立採算が難しいという考え方のもと、手厚い助成の対象となっている（例えば、宇都宮、2012 やドハティ、2006）。また、戸崎（2005）では欧州には低コストでの移動の自由を保障する交通権の考え方があり、それも欧州で手厚い公的補助の対象になっている理由だと指摘している。また、この考え方は新自由主義による規制緩和や行政改革が浸透しているイギリスにおいても例外ではない。もっとも日本でも2013年に交通基本法が施行されたので今後この傾向が変わる可能性はあるが、これについては本研究の範囲外である。

鉄道万葉線、三重県の近鉄養老線など全国各地に存在している。それらの路線はそれぞれ、先ほど言及したような投資費用の不足、慢性的な赤字、沿線の衰退といった事業にとって厳しい条件がそろっており、損益を最重要視するという企業行動から考えれば廃止されてもおかしくない路線であった。

このように同じような困難な状況に直面している事例で存続と廃止が分かれるのはどのような理由なのであろうか。本研究ではこのことをリサーチクエスションとして設定し、これを解明することを目的とする。すなわち、公共交通としての地域鉄道を取りあげ、その存廃問題が浮上した時にどのよう選択肢が提示され、どのような政治的帰結をしたのかを事例分析を通して考える。

公共交通政策について既存の研究は、主に地域社会学や交通経済学からのアプローチが主体である³。むろん、それらの議論の有用性は論をまたず、むしろ本研究でもむしろ多くを負っている。しかし、それらの研究においては、政治過程への言及に乏しく、どのような選択肢が議論され、なぜ最終的に存廃が決定するに至ったかの説明は乏しい。そこで、本研究では同時期に同じ県内でおこった地方鉄道線の存廃問題の政治過程を鉄道の存続と廃止という異なった帰結を生んだ2つに注目し、比較分析を行う。

以上の問題意識を念頭に、本論文では以下のような構成で議論を進めていく。まず、次章において地域公共交通政策に関する先進事例である富山市の事例分析とその他全国各地の存廃問題の事例分析について先行研究をレビューする。第3章ではそのレビューを踏まえ分析枠組みとしてガバナ

3 社会学の観点からは藤川・堀畑（2011）や堀畑（2010）が地方鉄道の廃止が地域社会に及ぼす影響について分析を行っている。北崎（2003、2005）は整備新幹線の並行在来線として第3セクター化された各路線の経営状況を比較分析の形で行っている。辻本（2011、6・7・8章）は和歌山電鉄貴志川線のケースを社会的価値からみた鉄道の費用対効果の計測や住民参画、という視点から論じている。また、同じく需給調整規制の緩和に伴い存廃問題が発生している乗合バスに関する論考については、京丹後市のバス路線維持問題を路線維持と行政の関与という観点から研究した新子（2010）、公共経済学の立場から制度分析を行った寺田（2005）などがある。

ンス論という観点からこの問題を考える意義について述べる。そして、第4章では本研究の事例を分析する枠組みを提示する。地方鉄道の存廃問題に関する政策形成が行われる場とそこに参加するアクターとその利害関心、また、地域鉄道に関する許認可や補助金の制度体系について定義づけや説明を行う。第5章では具体的な事例研究として茨城県における鹿島鉄道と茨城交通湊線の存廃問題の政治過程を分析する。両者は同時期に存廃問題が浮上した地方鉄道線である。乗客の減少や路線の赤字を会社が支えきれなくなったことから路線の状況は厳しかった一方で、沿線自治体や住民は存続を望んでいるなど、存廃論議が浮上した時点での状況は似通っていた。しかし存廃論議の帰結は異なり、前者は廃止され、後者は第3セクターという形で存続し、新しいスタートを切った。この政治過程において各アクターがどのように行動したのかを対策協議会という場を中心に分析する。

最後にまとめとして第5章で行った比較事例研究から、地域公共交通政策形成に関してどのようなインプリケーションが導き出されるかを提示する。結論を先取りしていえば、規制緩和後の公共交通政策では、沿線自治体が限られた時間内に改善への成果・展望を示した上で、それに対する有効な財政スキームを策定できるかどうかにかかっているということである。その結果、県や国といった他のアクターからの財政援助が期待でき、公共交通を存続させられるというのがこの比較事例研究から明らかになる。

2. 地域交通政策形成に関する先行研究

2-1. 先進事例としての富山ライトレール

ここでは、地域交通政策に関する先進事例をレビューし、地域公共政策の形成において必要な要因を整理することで、本研究の課題に応えるためのインプリケーションとしたい。

地域交通改革の成功事例としては、富山市の富山ライトレールの事例がしばしば参照される。これは旧 JR 富山港線⁴を 2006 年に富山市が中心と

4 同線は富山市内、富山～岩瀬浜間の約 8km の路線であった。

なって設立した第3セクターが引き継いでLRT⁵化した事例である。同線のLRT化により列車本数の増加といった利便性を高め、より利用される地域交通へと改革したのである。そして、下回ることが通例ともいえる、行政が当初設定した利用目標を上回る初年度利用実績を上げ、初年度黒字⁶を達成した。LRT化後には同線の一日当たりの平均利用者数は1.4倍になった（富山市資料）。

この事例はジャーナリスト、交通経済学者、経営学者などによる分析⁷がいくつかある。それらをまとめると改革成功の要因は主に政治的要因、事業者要因、行財政要因の3つに整理できる。まず、政治的要因としては、首長の確固たるアイデアとその実行力を指摘しているものが多い。例えば、森富山市長にインタビューを行った森口（2011）によると、市長本人がもつアイデアや経験がまず重要であった。市長は公共交通の発達している欧州を視察し、そこでLRT化や既存の市内線の改良や他の鉄道路線の活性化策等のアイデアを得た。また、同市長は県議時代に加越能鉄道（同県高岡市、射水市）の第3セクター化に関わり、交通政策に関する経験も持っていた。

また、旧JR富山港線を運行していた鉄道事業者であるJR西日本の積極的な協力も重要であった。そもそも同線のLRT化を富山市に提案した

- 5 LRTとは、ライトレールトランジット（Light Rail Transit）の頭文字をとったもの。従来の路面電車の発展形といえ、車両の低床化、連接車両などを特徴とした市街地及び市街地と郊外を結ぶ新しい中量輸送システムである（辻本、2009や土居、2005など）。従来の鉄道車両に比べて軽量であるので、線路を始めとしたインフラへの投資やその維持管理費用が抑えられる点が利点である。
- 6 もっとも初年度の黒字化は同社が固定資産税（約3,000万円）の算定基準日以降に発足しているため、保有する鉄道資産に対して初年度は課税されないことや、鉄道用地を市が無償貸し付けを行っている等の税制面での恩恵を受けている面もある（北日本新聞、2006年10月31日）。
- 7 本文中で直接言及しているものの他には、次のようなものがある。土居（2005）は経営学と交通権の視点から、富山LRTの事例はローカル鉄道を再生するための自治体の新しい支援モデルだと評価している。また、土居論文には転換過程の時系列詳細もまとめられており、本研究でも参考にした。宇都宮（2012）は、富山LRTの成功によって国がLRTに対する助成制度を作るきっかけになったと評価している。

のは同社であった。また、同線を第3セクターに有償譲渡したが、鉄道資産同等額を含めた多額の寄付⁸を富山市に対しておこなった。このことで、鉄道資産に関しては実質的には無償譲渡となり、さらにそれを越えた額は富山市の単独事業の財源ともなった。さらに、通常は事業者が赤字路線を支えきれなくなった段階で廃止を前提とした議論が始まることが多いが、同社は同線をすぐに廃止する考えはなかったことも大きな違いである。

行財政要因としては、豊富な財源を国から調達できたことや県からの積極的な支援を得られたことが指摘できる。前者にはいわゆる建運協定の見直しがある。建運協定とは、旧建設省と旧運輸省の間で1969年8月に締結された、「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する協定及び同細目協定」のことである。同協定では、連続立体交差化工事を行う際の事業主体（都市計画事業者）の選定基準や鉄道事業者、都市計画事業者の費用負担割合などを定めている。また、都市計画事業者の費用の2分の1について道路特定財源を活用した国庫補助金が充当される。ただ、それまでの協定では都市計画事業者となれるのは都道府県と政令市であり、富山市は対象外であった。それが協定の見直しより富山市が都市計画事業者となれるようになったことは、この事業を進める上で大きな意味があった。後者の県との関係については、北陸新幹線の金沢延伸が決定しそれに対応する富山駅周辺の整備計画が県政の関心も得たことが大きかった。すなわち、JR富山港線の扱いを含めた富山駅の整備事業が、富山市という一つの自治体の問題ではなく富山県全体の公共交通網整備政策の一環となったのである。

この富山県におけるJR富山港線LRT化の事例について、深山ら(2007)が政策学の観点からフレーミング理論を用いてこの政策過程を説明している。フレーミング理論とは端的にいうと同じ内容の政策であって

8 富山港線に関する鉄道資産の見合い分が3億9,000万円、それに加えて10億円の合計13.9億円が富山市の街づくりへの協力金としてJR西日本から富山市へ寄付された。

もその提示のされ方によって人々の受け取り方（賛否）が変わるというものである。この事例でいうと富山市長にとって JR 富山港線の問題は当初は JR 北陸本線によって南北に分断された市街地をどのように一体化するかという問題の一部として提案された。ゆえに当時は同線を高架化することで分断を解消するという選択肢が有力であった。しかし、この選択肢は市の財政負担の面で問題があり、改革案に対する支持の広がりも乏しかった。

そこで、市長はこの問題を駅周辺の再開発という単なる個別のまちづくりの問題ではなく、より大きな政策体系に位置付けるという問題の枠組み（フレーミング）の変更、拡大を行ったのである。つまり、高齢化社会に対応するための中心市街地再活性化という富山市の都市政策全体の中に位置づけたり、北陸新幹線富山開業による全県レベルでの交通政策の一環という形で JR 富山港線の問題を位置づけたりすることで、同線の LRT 化への住民の支持と幅広い財源を調達することに成功した。また、このプロセスを市長が的確にマネジメントできたことも成功の要因と深山らは指摘している。

このように富山市の事例は、単に公共交通改革のみならず、街づくりの先進事例として多くの自治体にも参照されることとなった。ただし、この事例は地方公共交通の改革にあたって必要とされる様々な要因が、すべて満たされたからだといえる⁹。すなわちキングダムの政策の窓モデル（Kingdom, 1984）のように、これらの要因が幸運にも一つの点で交わったために短期間で、自治体の財政負担も少なく地域鉄道の改革が行われたのではないだろうか¹⁰。

9 このことは深山ら（2007）も指摘しているところではあり、むしろ彼らの議論の出発点は富山市の事例を幸運で片づけないうちに政策学の枠組みから検討を行うというものであった。

10 この点は JR 西日本が富山港線と同時に LRT 化を表明した JR 吉備線（岡山県）の事例と好対照といえる。岡山市も市街地に路面電車を持ち、吉備線と接続する構想がある。しかし、同線は未だ非電化であることや、JR 岡山駅周辺

本研究においてこれらの要因をそれぞれ否定するのではない。むしろ、本研究はこれらの要因が必ずしも全てそろわなければ存続という選択肢が取れないわけではないということをも主張したい。このことは、富山市の事例ほどには良い条件に恵まれなかった鉄道路線についても存続に成功している事例は数多く存在していることから明らかである。そこで、本研究では富山市の事例よりも厳しい状況にあっても存続に成功した事例としなかった事例の比較分析を試みることで、どのような要因がこの政治過程の帰結の説明により重要なのかを明らかにしたい。

2-2. 地方公共交通はどのように議論されているか

それでは先行研究においてどのような要因がより重要視されているのかを少し見てみたい。地域社会学の立場から古平（2014）は過去40年の地方鉄道の歴史を「廃線の歴史」と捉え、各地の地方鉄道の存廃問題の帰結を分析している。そして、全国各地の存廃にかかわる帰結をケーススタディーとして、それぞれの路線の背景や地域の状況を観察している。例えば単なる移動手段という従来の公共交通の枠を超えたユニークな取り組みが海外からも注目されるようになった和歌山県の貴志川線の事例¹¹（第6章）や、同じ兵庫県内の旧国鉄路線を継承した三木鉄道と北条鉄道という第三セクター鉄道の明暗（第7章）などである。

これらの事例研究をとおして古平が見出したのは、ガバナンスというタームであり、それは各路線に関する個別の存廃議論ではなく、それを中心的な事象として取り巻いている社会関係に目を向ける必要性である。そして市民と行政の協働により、その問題を解決する様を描いている。すなわち、新自由主義改革が突き付けた「政府か市場か」ではない、あらたな解決策

を再整備する費用の調達が難しい状況にある。ゆえに、構想はいまだ具体化していない。

11 貴志川線の事例は各所で大きく取り上げられ、海外の放送局も関心を寄せた事例である（宇都宮 2012 や小嶋・森 2014）。

の必要性を主張している。そして「政府か」、「市場か」という二者択一ではなく第3の「市民と行政の協働によるガバナンス」に着目したのである。例えば、富山県の万葉線の事例では市職員と地元の有志で立ち上げたNPOの活動を分析している(第4章)。ここでは事業者、行政といった各アクターは必ずしも存続に関して一枚岩ではなかったのが、このNPOが広げていった住民との対話やつながりが市長の決断に大きな影響力を持ったことを明らかにした。

地方鉄道は新自由主義改革である規制緩和によって存続問題の議論が避けられない状況になっている。そして、古平の主張は従来の交通研究で陥りがちな個別の路線に関する事例の紹介にとどまらず、それらが貫く一般的な社会関係をガバナンスというタームをキーに分析しようとしている点で評価できる。そのことにより議論の過程におけるアクターの重要性がより際立ってくるからである。

古平(2014)の議論は複数の事例を比較分析し、そこから発見できる共通の枠組みを示しており、多くの視座を与えてくれている。特に沿線住民がそれまでのように公共交通の単なる受益者としてとどまるのではなく、それを維持・改善するためにどのように活動していくかが重要であるという指摘は重要である。しかし、古平を始めとして地域社会学や地域経済学の立場は住民参加の重要性を過度に強調しているのではないだろうか。実際、同書で取り上げられており、本研究でも分析をおこなう鹿島鉄道の事例では、沿線の高校生による存続運動が非常に活発に行われた。この運動は国土交通省からも高く評価され、表彰がなされた。高校生の通学定期券による旅客収入は地方鉄道にとっては重要な収入源であるので、その活動が高く評価されたということは経営面を考えても存続に大きく貢献すると思われる。しかし、最終的には同線は廃止されてしまったのである。このことは地方鉄道の存続には住民による運動だけでなく、他の要因がより重要になるのではないかという示唆を与えているのではないだろうか。それを本研究では明らかにしていきたい。

3. 分析枠組みとしてのガバナンス論

先に見た古平（2014）でも言及されているように、1980年代以降の社会経済状況の変化が政治に与えた影響を分析する際に有力となっている議論がガバナンス論である。ガバナンス論の嚆矢はローズ（Rhodes, 1997）による議論であろう。その中で、彼は政府の機能が様々なアクターのネットワークにとって代わられていく点を強調した。すなわち、政府に代わって民間企業や社会セクターが統治機能を担う「政府なきガバナンス」を強調した。彼はサッチャーとメイジャーの両イギリス保守党政権による一連の新自由主義改革が中央政府の空洞化を引き起こしていることを指摘した。そして、改革後のイギリスが「政府なき統治（governance without government）」という状況になっており、そのような政治状況を指してガバナンスと名付けた。そして、彼はガバナンスを主に政策形成に関わるアクターの多様性という観点から整理し、政策形成には中央政府だけではなく、民間企業も含めた多種多様な自律的なアクターが関わるようになっていることを指摘した。加えて、公共、民間及びボランティアといったアクターの構成が変動的で不明確な境界線を持つ状況をネットワークと定義した。

このローズの議論より具体的な研究対象を設定したガバナンス論として、イギリスにおける公共政策形成とガバナンスの関係をめぐるリチャーズとスミス（Richards and Smith, 2002）の研究がある。彼らによれば、様々な研究の文脈で使われているガバナンスという術語について研究者間に形成されている共通認識は、これが統治方法の変化を示す語であるという点である。すなわち、従来の統治者である政府から被統治者であるそれ以外のアクターに対する一方通行かつ上下の権力関係を基にしたヒエラルキー構造から、公共アクターが複数化し公私の境界が曖昧になり、政府に集中していた権限が広く他のアクターへと分散していくという環境への変化に対応するさまを描いたものである。彼らはこの状況を論じる際に重要なのは公共政策を供給するアクターの範囲に関して敏感になることであると指

摘した。すなわち、ガバナンスとは、公共サービス供給と政府の組織化に関する様々な手段をアクターの範囲とその行動から理解する方法と整理できる。

そしてガバナンスの議論を突き詰めていくと、従来の新自由主義改革で言及される「政府か市場か」というという単純な二項対立ではなく、それらを包摂しかつ、新たな図式を提示する必要性が指摘されている（新川、2011）。なぜなら、特に公的ガバナンスの領域ではこれまでも「市場の失敗」と「政府の失敗」の間を振り子のように、例えば規制と再規制の繰り返しのように行き来してきたからである。そして、いま必要とされているのはその場限りの対症療法ではない処方箋、すなわち、「政府」でもない「市場」でもない問題解決方法を考慮し、統治の広がり进行分析する枠組みが必要だという主張につながってくる。すなわちガバナンスとはグローバルからローカルまであらゆるレベルにおいて政府や市場にとどまらない多様なステークホルダー（利害関係者）が政治現象、すなわち統治行為に関与することを通じて政策を形成するさまなのである（山本、2014）。

本研究の主たる関心事である地域公共交通政策の形成に関して、このガバナンスの視点を当てはめることは、以下の点で有益であろうと考えられる。まず、政府と事業者を含め主たるステークホルダーを包括的に理解する仕組みである点である。そして、その参加アクターの持つリソースに着目して政治過程を説明しようとするのである。次に、政府の活動を従来のような権力関係ではなく、幅広いアクターを考慮した視点からとらえ直すということは、統治の構造や過程の変化をガバナンスの機能変化としてとらえるという点である。最後に、政府と市場の役割をどうとらえるのかについて再検討を迫り、民間企業、市民といった政府外のアクターも含めて統治過程を総合的にとらえるという観点が必要となっているということである。

そして、アクターの範囲といえは、日本における公共交通市場の特徴は公的主体による直接供給と民間を通じた間接供給が混在しているという特徴がある。例えばイギリスでは国有化時代は鉄道、バス、民間航空のほぼ

すべてが国営企業によって運営されていた。民間航空では英国航空（BA）のライバルの育成も試みられたが、成功したとはいえない。一方、日本では例えば鉄道では全国展開する国鉄、大都市部を中心に県境を越えたネットワークを持つ大手私鉄、地方都市や炭鉱等の中小私鉄、大都市部の公営企業など多種多様なアクターによって供給がなされている。ガバナンスとは公的サービスの提供主体の多様化もその重要な特徴である（Richards and Smith, 2002）という意味においては、需給調整規制などが厳しかったガバメントの時代にあってもガバナンス状態であったともいえるのである。ゆえにこれらの観点から、公共政策過程における地域の公共交通の問題は現代のガバナンス理解にふさわしい領域である。

さらに、本研究では政策形成過程におけるアクター間の交渉を重視するが、それは、ピーレとピーターズの議論（Pierre and Peters, 2005）で指摘されているように、ガバナンスが正統性を獲得するためには、決定に至るプロセスや手続きの内容が重要になるからである。ガバナンスは中央政府の手を離れた公共政策の形成、執行ということになり、その主体は必ずしも公的主体とは限らない状況を議論する枠組みである。しかしそのような場合でも税金を使って公共政策を行うということは民主主義的統制の下にあるべきだという議論である。

以上のことをまとめると、地域政策形成においては地方自治体の役割は大きくなってきている¹²ということである。ただし、このことは地方自治体が中央政府から権限を移譲され、旧来型の許認可や補助金といった権力を基盤とした体制でもっておこなうというものではない。むしろ、中央政府が規制緩和をして関与を弱め、事業者は厳しい市場環境から撤退するという状況において、その地域の公共交通のあり方を地方自治体を中心になっ

12 この点について地方鉄道ではないが、バス事業について分析を行った新子（2010）の研究が重要な示唆を与えている。京丹後市のバス事業も規制緩和後、存続の危機にさらされていた。それを、行政が従来の欠損補助だけでなく、幅広い事業内容（運賃、時刻表設定、路線、販促など）に関与することで維持した事例を紹介している。

で考えざるを得ないというガバナンス構造になっているのである。

4. 公共交通政策領域のガバナンス構造

ここでは、この研究の関心対象である公共交通政策領域におけるガバナンス構造についてアクターと制度を中心に考察をおこなう。まず、前者の地方鉄道の存廃にかかわる政治過程の参加アクターについてその選好及びリソースの面から定義づけを行う。第2節ではこの政治過程の帰結に影響を及ぼす制度について鉄道業に関する許認可と補助金という2つの制度の変化について説明を行う。第3節ではこれらのことを踏まえて、本研究が地方鉄道の存廃論議の過程とその帰結を理解するために、特にどの要因に着目していくかを明らかにする。

4-1. 政治過程の参加アクター

ここでは地方鉄道の存廃論議にかかわるアクターのリソースや行動原則をそれぞれに定義する。存廃論議が発生した時、沿線自治体（市町村）は対策協議会を設置する。具体的な構成メンバーは事例によってやや異なるが、沿線自治体が事務局をつとめ、さらに複数の自治体にまたがる路線の場合にはそれら自治体、県、沿線代表者（商工会、学校、住民など）、事業者が主な参加メンバーとなる。

まず、事業者とは当該路線を運営している企業のことである。次節で説明するように、事業者による公式・非公式の撤退の意志表明によって、路線の存廃にかかわる政治過程は開始される。彼らの選好は、今回の事例では民間企業であるので、議論対象の路線を含めた事業全体で見た自社の利潤最大化であろう。むしろ、公共交通という社会的な側面を持つ事業を行うことによる公的責任やそれにかかわる評判も重要ではあろうが、民間企業が利潤を最大化することを一番の経営目標に置くことにそれほどの異論はないだろう。この政治過程における彼らの最大の強みは鉄道事業継続のためのリソースをほぼ独占していることである。それらには路線免許や駅、線路、車庫といった鉄道インフラや鉄道車両といった直接的な鉄道資産、

運転士、駅員、整備士などといった人的資源もあれば、それまでに蓄積された運行ノウハウといった現場知といえるような無形のものまで多岐にわたる。次節でも述べるように、鉄道業は許認可の体系が複雑であり、また、バス事業と比較しても鉄道事業を行うために必要となる資産も多い。仮に自治体や他の事業者が路線の運行を引き継ぐとしても、その条件やコストは高いものになる。但し、交通事業者は鉄道だけでなく、バスやタクシーといった他の交通手段も運営している場合が多い点には留意が必要である。ゆえに、事業者は鉄道撤退後も同じ地域において交通事業を展開するので、引き続き顧客である沿線自治体や住民の意向はある程度考慮する必要がある。

沿線自治体とは、当該路線が通り、駅が設置されている市町村である¹³。対策協議会には首長を含め関係部署の幹部職員が参加する。沿線自治体の選好はまず第一には住民に対して移動手段を効率的に提供することである。彼らにとって最も好ましいことは事業者が独立採算を達成し、公的支援なしにサービスを提供することであるが、そのような状態では問題は発生しないので、その前提が崩れた時にどのような対応を行うかが重点となる。いうまでもないことであるが、近年では自治体の財政的な制約が非常に厳しいので費用対効果に基づいて最適な手段を選択する必要がある。さらに、公共交通を中心とした街づくりをしている場合も多いので、その存廃は街づくりの計画そのものにも影響を及ぼす可能性もある。

沿線自治体に加えて、県も地域の公共交通には一定の関心を持っている。ただし、それぞれの市町村のミクロな利益達成というよりは、県全体で最適な公共交通網を維持できるかという点に主な関心を有している。なお、対策協議会においては首長ではなく交通政策ないしは企画担当部局の職員がメンバーとなっている場合がほとんどである。

13 鉄道がもたらす商圏は広いので、線路や駅のない自治体でも影響を受ける場合もあるかもしれないが、対策協議会のメンバーはそれらのものが存在している自治体に限られている。

交通政策における沿線住民の利益とは移動手段の確保である。特に今回のように路線の存廃問題が起きるような地域においては一家に一台ではなく、それ以上の自家用車を所有していることが多く、公共交通の重要性が住民間で共有されているとは言い難い。そのようななかで公共交通に関しては交通弱者の足の確保が最大の関心事となる。すなわち、自家用車の運転が困難な高齢者の移動手段の確保と自動車運転免許を持たない高校生の通学手段の確保である。このことを念頭に自家用車やバスといった道路交通と既存の鉄軌道の間でどのように最適化を図るのが課題となる。

また、対策協議会のメンバーではないが、地域交通行政を所管している国土交通省もこの政治過程における重要なアクターである。国土交通省の選好は各地方運輸局を窓口として、次節で述べる制度を活用し許認可や補助金を活用して影響力を及ぼし、公共交通手段の効率的かつ安全に供給を実現することであろう。もっとも今回の政治過程においては積極的な行動をするアクターではない。鉄道業にかかわる免許等の規制や補助金の枠組みといったルールを設定するアクターといえる。

4-2. 地方鉄道にかかわる制度とその変遷

ここでは、地方鉄道を含めた日本の鉄道に関する規制体系や補助金の制度についてその変遷を確認する¹⁴。全体としての流れは自然独占を前提とした免許制から、国鉄改革・新自由主義改革と運動した自由競争重視への転換と見て取れる。これらの制度は前節で検討を行った政治過程のアクターに対して路線存続に関する選択肢を提供したり、アクターの行動を規定するゲームのルールとなるものである。

14 以下本節で説明する鉄道業の許認可や補助金にかかわる制度については、小澤(2011:242-253)の他、『運輸白書』(各年版)、『国土交通白書』(各年版)、『数字でみる鉄道』(各年版)、国土交通省HPなどを参照した。

4-2-1. 鉄道に関する事業規制の変遷

鉄道業の事業規制については鉄道事業法にその規定がある。同法は国鉄の分割民営化（1987年）に備えて、それまでの日本国有鉄道法、地方鉄道法といった鉄道事業に関連する法律等を一元的に規定するために1986年に制定された。同法はまず、鉄道事業者を鉄道事業の営業主と鉄道資産の所有主体に依じて、第2条において、以下の3種類の事業形態を定義している。

第1種鉄道事業者...自ら所有する鉄道資産を用いて、旅客または貨物の輸送という鉄道事業の営業を行う事業者

第2種鉄道事業者...他の事業者が保有する線路を利用して列車を運行する事業者

第3種鉄道事業者...自ら所有する鉄道資産を第2種事業者に使用させる事業者

この分類¹⁵によって、鉄道インフラの所有主体と列車の運行主体を分離する上下分離が可能となり、多様な形で鉄道事業への参入や自治体による鉄道インフラに対する投資が可能となった¹⁶。本研究の事例においても地方鉄道の存廃を論議する際に鉄道インフラを自治体で保有し、列車の運行を第2種事業者に委託する方法といった選択肢として検討されている。その後、1997年の規制緩和では運賃に関する規制が緩和された。

鉄道業ではその草創期から路線ごとの免許制がとられており、参入・退出共に容易ではなかった。鉄道業は自然独占型の産業であるために、その需給の調整を行うために路線の参入について1社のみを認め、政府がその事業者を監視・指導することが必要と考えられていた。また、退出に関しては鉄道が不特定多数を輸送する公共交通機関という公共性の高さ

15 小澤（2011：249）によると、これはすなわち、第1種は線路の部門と列車運行部門の両方、第2種は後者のみ、第3種は前者のみをそれぞれ行う事業者ということになる。

16 但し、日本の国鉄民営化やその後の規制緩和では、あくまで選択肢が増えただけであり、イギリスのような強制的な上下分離は行われていない。

を考慮してナショナル・ミニマムの観点から厳しい規制が敷かれていた。すなわち、事業者に対し地域独占を許可する対価としてサービスの供給義務を負わせていたのである。

この需給調整規制は、1999年の鉄道事業法改正によって参入退出両方で大幅に緩和された。運輸省は1996年12月に鉄道を含めた交通運輸の分野における需給調整規制を原則として廃止することとした。そのための環境整備等について運輸政策審議会に対して諮問（諮問第16号）を行い、旅客鉄道事業については、鉄道部会が次のような答申を行った（運輸政策審議会鉄道部会、1998）。まず参入については路線ごとの許可制となり、安全性等の必要最小限の基準を満たせば自由に鉄道に参入できるようになった。また、利便性の向上や競争促進のために他の鉄道事業者が保有する線路を利用した新規参入等を認めた。退出に関しては従来の許可制からの事前届出制になり、鉄道事業者が退出すると決めた場合、その経営判断を行政は最大限尊重することとした。具体的な廃止手続きとしては撤退に際してそれまで沿線自治体の合意が必要となっていたが、それを撤廃し、沿線自治体の意見を聞くだけでそれが可能となった。また、沿線自治体等から意見を聞く調整期間も原則として1年以内となり、事業者は1年前¹⁷の届出により撤退が可能となった。すなわち、政府の新たな政策は事業者が鉄道としての存続を断念した路線はバスをはじめとしたより適切な輸送手段に転換すること妨げないようにすることであった。

4-2-2. 鉄道事業者に対する補助金の変遷

国からの既存の鉄道路線に対する補助金には大別すると経営赤字（フロー）に対する欠損補助と、鉄道関連施設（ストック）に対する整備補助の2種類がある。そして、国土交通省による地域鉄道に関する補助金枠組み¹⁸は

17 民間事業者によって代替手段の確保が行われ、沿線自治体が同意した場合は廃止を半年まで繰り上げることができる。

18 これは従来から存在する地域鉄道に対してのものである。新たに鉄道建設・運

フローに対する補助からストックに対するそれへの変化がみられる。

鉄道路線の欠損に対する補助制度は、地域社会にとって必要であるが経営困難な路線を国が指定し、その路線の欠損額を国と地方自治体で折半して補助するというものであった。1993年までは10社が、それ以降は5社が指定を受けていた。この制度は1997年度で廃止となり、その後は沿線各自治体が必要とされる路線に独自に行っている。

欠損補助制度の代わりに新設されたのが、近代化補助制度である。これは乗客へのサービスや鉄道関連施設の保安度を著しく改善させる設備投資に対して行われる補助である。原則として国と地方自治体は事業費の1/5ずつを鉄道事業者に対して補助する。ただし、設備投資を行なう事業者の収支が赤字であることも条件となっている。2005年度から補助対象事業要件を「地域の鉄道として真剣な取り組みをする鉄道事業者が行う、地方運輸局が承認する施設整備に限定」した。これは、事業者、自治体、住民等で作る法定協議会が鉄道再生のための中期計画（5年間）を策定し、国土交通省の承認を受けた計画のうち、利用増が見込めるものにたいして補助率を1/5から3/10へ増額した。

また、公共交通の補助金に関しては鉄道を含めた公共交通と道路に関する財源の差も指摘しておかなければならない。道路建設に関してはいわゆる道路特定財源があり潤沢であるが、公共交通に対しては財源が非常に限られている。例えば、地方の公共交通網整備に関して、道路の補修ならば、地方交付税の基準財政需要額に算入されるので、地方交付税措置がされる。しかし、鉄道への投資は基準財政需要額¹⁹の算入対象ではなく、鉄道事業者の収支が黒字であれば上述の近代化補助金すら対象外となる。

輸施設整備支援機構（旧鉄道建設公団）を通じて建設される路線や、整備新幹線建設に伴う並行在来線の分離に伴い発足する第3セクター鉄道に対しては別の枠組みがある。

- 19 ただし、2008年度から始まった地域公共交通活性化・再生法に基づいて策定した鉄道事業再構築事業において公有民営の上下分離を行う際には、車両等に対する自治体助成について基準財政需要額への算定が認められるようになった。

国の補助金体系の変化からいえることは、地域鉄道に関しては欠損補助による路線の延命から、将来を見越した積極的な投資をする事業者へ補助の対象を移したということである。すなわち、独立採算制と受益者負担が事業者により担保できることが第1の条件となり、それが難しい時には廃止を含めた決断をする必要が生じたのである。そして、退出を届出制にし、その要件を大幅に緩和することで、設備投資をしても収支改善が見込まれない路線や、そもそも投資を行う体力のない路線は廃止せざるを得ないようになったのである。

4-3. 地方交通政策領域におけるガバナンス構造

ここで定義したアクターの行動原則と国の地方鉄道に関する制度変化からいえることは、存廃論議が浮上した地方鉄道線を存続させる為には、沿線自治体が多く役割を担わなければならなくなったということである。

地方鉄道線を運営している事業者は届出だけで路線を廃止にできるのに加えて、車両・乗務員・線路といった鉄道運行に関するリソースをほぼ独占的に保有している。また、県や国も地域の公共交通の維持に一定の責任を有している。その為には主に補助金という形で関与を行う。しかし、それぞれの路線の問題は、県にとっては県内の、国交省にとっては日本全国の中の一地域であるといったように、あくまでも全体の中の一部の問題に過ぎない。さらに、需給規制の緩和によって届出から廃止まで原則1年という時間しか沿線自治体には与えられなくなる。

このようなアクター間のリソース分布の状況を所与とすると、地域に鉄道路線を残すという沿線自治体の選好を達成するためには、当該自治体は効率良く事業者、県、国が提供できるリソースの獲得を行っていく必要²⁰

20 このように、公共政策の決定を政治過程における諸アクターが持つリソースの交換と捉える議論については、イギリスにおける新自由主義改革以降の政治過程に関する中核的執政 (Core Executive) や政策ネットワーク (Policy Network) の議論を念頭においている。このような議論については、例えば Smith (1999) や Richards and Smith (2002) を参照のこと。

がある。このように本研究では存廃の分岐点となった政治的、行政的要因は地方自治体の行動にあるのではないかと考えるのである。それを、次章において2つの存廃論議の政治過程を比較分析することで明らかにしていく。

5. 事例研究

本研究では茨城県下の地方鉄道線の存廃論議について、鹿島鉄道と茨城交通湊線の事例を取り上げ、それらを比較分析する。まず次節において、これらの事例を選んだ理由について説明する。その後、それぞれの事例について路線の概要を確認した後、対策協議会における各アクターの選好と行動、及び対策協議会としての最終的な提案、その提案に対する事業者の反応と最終的な存廃の帰結という流れで政治過程を分析していく。

5-1. 事例選択の理由

本研究は個別事例の政治過程を比較しながらたどることにより、その帰結の差異をもたらしたものを明らかにするという手法をとる。本研究が関心を持っている2000年の需給規制撤廃以降の事例は存続したものと廃止となったものも数多くあり、事例の選択が必要となる。そこで、本節では、今回の事例を選択に至った理由を少数事例の比較研究における変数のコントロールという観点から説明したい。

本研究では同じ時期（2006～2007年）に同じ県でほぼ同時進行で起こった鹿島鉄道と茨城交通湊線の事例を取り上げる。このことにより、時期的な差異、すなわち社会経済状況の違いをまずコントロールできる。マクロ経済状況の違いは事業者の経営判断や自治体の財政状況に影響を及ぼす。例えば、2008年9月のリーマンショックの前後や、2011年3月の東日本大震災の前後では社会経済状況に大きな違いがあり、その違いは自治体や企業の行動に大きな影響をあたえる。そういった要因をコントロールすることで、アクターの行動そのものに焦点を当てることができる。さらに、同じ県下で同時期に起こった事例であるので、県知事の違いという政治的要因をコントロールすることができる。

また、この2つの事例において、アクターの当初の選好や行動が類似している点を指摘できる。まずどちらの過程においても、事業者による撤退表明により存廃論議が発生している。そして、沿線自治体や住民は存続を第1の選択肢として行動している。そして、鉄道の活性化策を実行したり、問題を広く共有するためにシンポジウム開催といった行動をしている。すなわちどちらの事例においても活発な住民運動を背景に自治体は路線存続のために財政援助のスキームを策定し、鉄道事業者を説得しようとした。一方で、どちらの事例でも撤退表明後の事業者はこれらの動きに対してあまり積極的な反応を示してはいなかった。

このようにアクターの選好や行動は多くの点で似通っていたにもかかわらず、なぜ、各事例の最終的な帰結が一方は存続で他方は廃止という形で異なったかということ、両路線の存廃論議に関する政治過程をたどることにより明らかにしていく。

5-2. 事例 鹿島鉄道

5-2-1. 路線の概要

鹿島鉄道は、茨城県石岡市から、同県鉾田市を結ぶ27.2kmの非電化路線であった。同線を運営していた鹿島鉄道は関東鉄道の子会社であり、1979年にその関東鉄道から分離された鉾田線を継承して営業を開始した。最盛期の輸送人員は約300万人であったが、2005年度は約77万人にまで減少し、経常損益は1,300万円の赤字となっていた。ただ、この路線は旅客営業に加えて、航空自衛隊百里基地へのジェット燃料輸送を担い、この貨物輸送事業が大きな収入源となっていた。しかし、2001年8月、この燃料輸送が廃止となり、それまで経営を支えていた貨物輸送収入がなくなり同社は経営難に陥った。

この時に鹿島鉄道対策協議会は設置された。同協議会は石岡市長を会長に、沿線自治体（石岡市、玉里村、小川町、玉造町、鉾田町）²¹の市町村

21 いずれも協議会設置当時。これらの自治体のうち、玉里村と小川町は美野里町

長と茨城県などで組織され、事務局は石岡市に設置された。そして、2006年度末までの5年間に、沿線自治体から鹿島鉄道にその経営に対する補助金を交付し、存続させることになった。また、沿線の高校生が中心となって存続運動を行う「かしてつ応援団」が結成され、多くの注目²²を集めた。このように、鹿島鉄道沿線自治体や沿線住民には同鉄道を守ろうという機運があり、一度は廃線を免れたのである。

このように、今回の存廃問題が発生する前に鹿島鉄道は存廃問題乗り越った経験をもっているのである。しかし、2005年8月、つくばエクスプレス開業により親会社である関東鉄道の収益源である東京・つくば間の高速バスの収益が悪化し、同社の経営再建が必要となった。そして、翌年1月、リストラのために関東鉄道は鹿島鉄道への内部補助の打ち切りを決定した。同年3月、子会社である鹿島鉄道は、親会社からの補助なしでは路線存続不可能として国土交通省に2007年3月末での路線廃止の届出を行った。

5-2-2. アクター間の協議

鹿島鉄道対策協議会の事務局である石岡市は次のような選択肢を協議会において提案した（茨城新聞、2006年6月16日、2006年9月9日）。まず、鉄道を存続させる場合の3選択肢が3つ提示された。第1に、現状行っている公的な財政支援の延長である。対策協議会では今後5年間で6.5億円の財政支援を限度額に設定した。次に、鉄道経営を担う事業者の新たな募集と決定を行うことである。この場合、募集の対象となる事業者には鉄道資産の保有と列車の運行を一括で行うかそれらを上下分離し、インフラ

を加えた2町1村で合併し、小美玉市に（2006年3月）、玉造町は麻生町、北浦町と合併し行方市に（2005年9月）、鉾田町は旭村、大洋村と合併し、鉾田市に（2005年10月）なった。

- 22 この運動は高く評価され、国交省主催の日本鉄道賞特別賞を受賞し、国交省のベストプラクティス集にも採用された（茨城新聞、2003年10月15日、国土交通省鉄道局・運輸局鉄道部（2004、30-32頁）及び国土交通省関東運輸局資料）。

等は自治体で保有し、運行を事業者が行うか等の選択肢がある。ただし、上下分離を行い、鉄道資産を自治体が関東鉄道から買い取る場合の評価額は約 49 億円と試算された。もう一つは同鉄道線の第三セクター化である。しかし、鹿島鉄道を清算する場合には、借入金 7 億円の扱いをどのようにするかについての協議が必要となった。また、存続が不可能ならば、同路線の代替バスを確保したうえで容認することもやむを得ないことも選択肢の一つに加えられた。いうまでもなく、この案は一番コストがかからないので財政的には有利である。しかし、同線と並行する国道 355 号の混雑状況を考えると、仮に廃線後に代替バスを走らせると朝夕の通学ラッシュ時には渋滞がおこり、特に高校生の定時通学や帰宅にかかわる問題が発生することが懸念されていた。

収益改善策も様々な手が尽くされた。しかし、廃止表明までに年間 4 万人のペースで乗客数が減少し、2006 年 4 月に実施した通学定期割引実験では逆に前年同月の販売実績を下回るなど、存続運動に対する高い評価とは裏腹に運動そのもの実績は上がっていなかった。

県知事は当初、沿線高校生による存続運動の存在や沿線市町が路線存続への支援を表明しているの、しばらくは情勢を見守るが、乗客の減少が続いているのを食い止めるのが重要だと述べていた。しかし、収益改善策の成果がはかばかしくないことが明らかになると「運動をやっている人はたくさんおられるのだけれども、実際に乗る人はどんどん減っているといううちはぐな状況になっている（茨城県知事会見要旨、2006 年 6 月 16 日）」と述べている。また、10 月の記者会見では、廃線になっても県としては大きな影響はないが、沿線自治体の街づくりにとっては大きな変化となるので、その辺も沿線市町が主体的に考えるべきだと指摘している。このように県は存続には協力することは否定しないが、それには沿線自治体が効果的な行動を示すことが重要であるという立場をとっていた。

事業者は毎年 5 万人以上利用客の減少が続き、輸送密度²³も 600 人程度

23 輸送密度とは交通機関 1 日 1km あたりの輸送量で、輸送規模を示す。ローカ

と損益分岐点とされる 2,000 人をはるかに下回っている状況で経営として成立していないと考えていた。もっとも、第 3 セクターや上下分離方式など自治体が運営に関与していくような提案がなされたら協力するとも語った（茨城新聞、2006 年 3 月 31 日）。但し、廃止届取り下げのためには今後 5 年間の経常損益の見込み額約 5.3 億円と、設備投資額約 2 億円、新車両 2 両の購入費 3.3 億円、これら合計約 11 億円の公的支援が必要になると試算を提示した（茨城新聞、2006 年 9 月 9 日）。

5-2-3. 帰結

2006 年 11 月 19 日、鹿島鉄道対策協議会は今後 5 年間で合計 6.5 億円の公的な財政支援の延長という選択肢をとることを決定した（茨城新聞、2006 年 11 月 20 日）。しかし、鹿島鉄道は同社の試算通り、鉄道事業継続には約 11 億の補助金（5 年間）が必要であり、協議会の提案では経営が難しいので路線存続の意志はないという最終決定をした。

そこで、対策協議会は沿線自治体単独での財政支援は打ち切り、新たな受け入れ事業者の公募を行うことにした。応募条件は少なくとも鉄道施設を事業者が所有し、自社で旅客の運送をおこなう第一種鉄道事業者となること、一方、沿線市・県は今後 5 年間の運行に対し経営支援・近代化補助を行うことであった。応募期間は 11 月下旬から 2 週間となった。

この公募に対して、2 社の応募があった。そのうちのひとつは、沿線住民団体である鹿島鉄道再生存続ネットワーク²⁴が「(株)霞ヶ浦市民鉄道(仮称)」を設立し、市民鉄道としての運行を行うという提案であった。実際の列車運行については和歌山鉄道貴志川線の受託で実績のある岡山電気

ル線に関しては例えば、国鉄再建法では路線を廃止しバスに転換すべき路線を特定地方交通線と選定したが、その際の目安は輸送密度 4,000 人/日未満の路線であった。現在、JR では 4,000 人/日を基準としている（茨城新聞、2006 年 9 月 9 日）。

24 同ネットワークは、それまで鹿島鉄道を支援してきた諸団体が合流して設立された住民団体である。

軌道（岡山市）に委託するという提案であった（茨城新聞、2006年12月17日）。すなわち、この段階においても沿線住民の路線存続に対する意欲は一定程度存在していたのである。

しかし、この案も含め、どちらの提案も鉄道事業者免許取得の困難さ、5年間に必要となる運行支援に対する補助金額が対策協議会側の額よりも大きいことなど、協議会側の条件を満たすのは困難なものであった。例えば、たとえ新会社が同線を引き継いだとしても新規開業まで4か月弱しかなく、それまでに社員教育や資産譲渡等の交渉を終わらせることは困難であった。関東鉄道は営利会社に対する鉄道資産の譲渡は有償とし、運行引き継ぎを前提として新会社の体制が整うまで暫定的に4月以降も同社で運行する「つなぎ運転」については債務弁済や安全運行面で困難と回答した（茨城新聞、2006年12月25日）²⁵。

結局事業継承に関する提案は両案とも不採用となり、対策協議会も路線の存続を断念した。2007年3月末での廃線とバス代替が正式に決定した。

5-3. 事例 茨城交通湊線

5-3-1. 路線の概要

茨城交通湊線は、勝田・阿宇ヶ浦間（茨城県ひたちなか市）を走る14.3kmの非電化路線である。1907年に湊鉄道として設立され、のちに茨城交通の一部門となった。同線の乗客数は、ピークの1960年代には350万人であったが、存廃問題が起こった2000年代前半には70万人にまで落ち込んでいた。

2006年3月、茨城交通は経営不振により、整理回収機構及びメインバンク（みずほ銀行・常陽銀行）主導の経営再建下に置かれることになった。同年9月、同社は経営再建計画を発表し、その一環として、不採算部門で

25 なお、引き継ぎ先がなく一度廃線にしてしまうと、同じ路線を再開業する際にはゼロから国土交通省の事業免許に関する審査を受けなければならなくなり、資産の劣化状況から考えると相当な困難とされた。

ある湊鉄道線の廃止を表明した。事態の好転がなければ2008年3月末で廃止することを視野に入れていることも併せて表明された（日本経済新聞、2006年9月2日）。

この報道に前後して、2006年3月、沿線市である茨城県ひたちなか市を事務局とした湊鉄道対策協議会が設立された。同協議会はひたちなか市長を会長とし、茨城県、ひたちなか市の各部、教育や経済関係といった地元団体と事業者である茨城交通をメンバーとしている。同協議会で同鉄道の利用促進策や鉄道存続のための支援策の協議等が行われることになった。同年10月31日の第4回対策協議会において、茨城交通は2007年度から5年間で5億円を超す営業赤字になるとの見通しを示した。一方、市側は国・県の施設整備補助などによる負担軽減で赤字額は計約2億2,000万円程度まで圧縮可能と試算した。

5-3-2. アクター間の協議

第3回の対策協議会の席上、他の地方鉄道支援形態として市側は地方鉄道に対する支援について5つの先行事例を紹介した。そのうち、市側の説明では欠損補助方式と群馬型上下分離方式²⁶がまずは有力とされた。欠損補助方式とは単純に事業者の赤字に対して補助を行うものである。この方式のメリットとしては一般的に多用されている方式という安心感と支援額の明確さである。今回のケースで当てはめると茨城交通が提示した必要額は5年間で11億円であった。デメリットとしては事業者によって経営体質の改善がなされないと延々と補助金が必要となり、早晚住民の理解が得られなくなる点である。次に群馬型上下分離方式とは、群馬県内を走る上毛電気鉄道上毛線と上信電鉄上信線に対して公的支援を行った際に同県が

26 それぞれの方式名は同協議会の資料による。その他の選択肢は和歌山貴志川線方式（用地のみを自治体が所有し、それ以外の鉄道資産は事業者の所有とする）、上下分離方式（自治体が土地や鉄道インフラといった資産を所有し、鉄道事業者が列車の運行を始めとする事業を行う）、第3セクター方式（民間と自治体が共同出資する事業者で資産の保有と事業運営等を行う）である。

採用した方式である（国土交通省鉄道局・運輸局鉄道部、2004、33-35頁）。これは、鉄道事業の主体は上下分離せずに、県と市町村が鉄道基盤設備費（線路や電路の維持管理と車両の修繕費用）を事業者に補助する方式である。鉄道を道路と同じ社会基盤とみなして、電路・線路等の基盤部分は行政が財政的な負担を行い、列車の運行は従来の事業者が引き続き行うというものである。

その後、対策協議会は子会社を新設分割で設立することで、国土交通省の地方鉄道近代化設備整備促進事業による補助金を活用することに注目した。この事業は、鉄道設備を社会的基盤とみなし、公的支援を行うために鉄道基盤整備費及び固定資産税相当額を自治体が補助するものである。この補助金制度を今回のケースに当てはめると、事業者負担は3分の1となる。ただし、補助金を受け取る事業者の経営状態に関する条件があり、それは鉄道を含めた全事業での経常損失か、経常利益が全事業用固定資産価額の5%以下というものであった。茨城交通全体ではこの条件に当てはまらないので新会社子会社化を検討する必要があった。なお、新会社設立に関して対策協議会は茨城交通単独による子会社化を当初想定していた。

路線活性化策は、対策協議会設立と同時に沿線住民・企業に対するアンケートを実施することによる動向の把握、集客のためのイベントの実施、公共交通問題を考えるシンポジウム、市民団体による応援団の結成などが行われた。この効果もあったのか、同線の輸送人員は下げ止まりが見られ、過去3年で15.7万人と鹿島鉄道よりも大きかった輸送人員の減少が2006年度は2万人の減で抑えられ、2007年度には微増に転じた。

県知事は、鹿島鉄道の時と同じく、まずは直接の当事者である事業者と市で収入を確保する策を立案し実績を上げる重要であるという考え方を示していた。そして、活性化策がそれなりの効果を生んでいる点や、ひたちなか市が様々な解決策を模索している点を評価し、「ほかの路線と違って何とか継続する方向へ行けるのではないかと期待している」（茨城県知事会見要旨、2006年11月6日）と前向きな発言をしている。

事業者である茨城交通は、対策協議会において、同社は経営再建中であ

り企業全体を救うことが最優先であることから、不採算部門である湊線の存続は難しいとの見解（茨城新聞、2006年11月1日）を当初から示していた。この見解は同社の再建を支援している整理回収機構や金融機関も同意していた（茨城新聞、2006年12月23日、2007年2月3日）。また、第1回協議会の席上で、同社は、債権者からは2007年3月末での廃止を迫られたが、早急すぎるので2008年3月末とした関係上、この期限はもう動かせないことも強調した。

5-3-3. 帰結

最終的に対策協議会はひたちなか市による出資及び財政援助と国・県の補助金を合わせた総額約6億7,600万円の支援の枠組みを事業者である茨城交通に提示し、同社はそれを受け入れた。主な内容は、まず、茨城交通は同線の鉄道事業を光ファイバーケーブル事業とともに分社化し、第3セクター方式で新会社を設立する。そして、その会社に対してひたちなか市と地域住民が出資や寄付するというものである。そして、市及び県は国の鉄道・軌道近代化設備整備費補助制度を活用し、国からの補助金をうけつつ当面（5年間）施設整備費に対する支援をすること。さらに、利用促進策の策定や運営にかかわる欠損に対してする補助を通じた経営支援を行うというものである。各アクターの主な負担は次のとおりである。

ひたちなか市はまず新設される第3セクターへ9,000万円、出資比率にして50.56%の出資を行った。この出資金には市民からの寄付も受け付けた。そして総額1,214万円が集まり、全額が出資金に算入された。また、設備投資と営業赤字に対する支援も行うこととなった。まず、存続に必要な設備投資費用のうち、総額の3分の1となる約1億8,700万円の補助金を支給した。さらに、経営に対する支援として、線路維持費・電路維持費等の修繕費の補助と営業赤字の範囲内で固定資産税相当額の補助を行うこととなった。

茨城県は当時行っていた県の行政改革との関係上、第3セクターへの直接的な出資は行えなかった。そこで、県としての出資相当分として、ひた

ちなか市に対して同市の出資額の 1/3 である 3,000 万円を補助金として交付した。また、補助金や経営に対する支援としてひたちなか市と同様に、設備投資費用（市と同額）や線路維持費・電路維持費等の修繕費の支援を行った。

事業者である茨城交通は第 3 セクターへの出資を同社が所有する湊線にかかわる鉄道資産を現物出資する形で行った。同資産の評価額は 8,800 万円であり、茨城交通の出資割合は 49.43%となった。

以上のように、湊鉄道線を茨城交通から切り離し、新しく市が主体となる第 3 セクターを設立することで、同線は存続することとなった。2008 年 2 月には公募により新会社の社名と社長を決定した²⁷。そして、4 月、茨城交通湊線は新たにひたちなか海浜鉄道としてスタートした。

6. まとめと今後の課題

2000 年の需給規制緩和によって、事業者の撤退はそれまで必要であった沿線自治体の同意が不要となり、1 年前に国交省へ届出をすれば可能となった。これは事業者の自由な経営判断を尊重するための制度変化である。結果として、少子高齢化や道路交通の発達によって乗客の減少と赤字の増加が続いていた地方鉄道線の廃線は加速した。地方自治体にとっても存続されればそれに越したことは無いが、鉄道路線の赤字を補填し続けても改善する見込みが無いので、財政負担がより軽くなるバスへの転換を認めるのがもっともあり得る選択肢となっている。しかし、今回の事例で取り上げた茨城交通湊線のケースも含め規制緩和以降においても苦境に陥った路線が存続した事例は少なくはない。では、何が路線の存続と廃止を分けたのであろうか。この問いを存廃論議の政治過程に焦点を当てることにより解明することが本研究が取り組んだ課題であった。

27 新会社の社長には、富山地方鉄道出身で、湊鉄道線と同じように第 3 セクター化された万葉線の企画担当を務め、3 セク化後の利用者増に実績のあった吉田千秋が選任された（日本経済新聞、2008 年 2 月 7 日）。

これら2つの存廃議論の事例を比較する際にまず注目すべきことは、双方の事例における各アクターの選好は、特に政治過程の初期段階においては、多くの似通った点があったことである。まず、どちらのケースでも沿線自治体や住民は路線の存続を第1に行動していたという点である。鹿島鉄道の沿線自治体では2001年に存廃問題が起こった時から対策協議会を結成しており、通学に利用していた高校生を中心とした住民運動の評価も非常に高かった。茨城交通湊線のケースでも存廃問題浮上後は対策協議会において利用促進策の策定と実施、利用実態に関するアンケート調査等が行われた。また、自治会、観光協会、商店街が連携した「おらが鉄道応援団」といった市民による支援団体も結成された。

同時にどちらのケースでも、事業者は鉄道線存続にさほど協力的ではなかった点も指摘できる。鹿島鉄道のケースでは廃線届が提出されてからの政治過程は始まった。その時点ですでに同鉄道の親会社である関東鉄道の経営判断として、同線廃線後の人員配置転換計画等もほぼ決定されていた。ゆえに、すでに2001年の存廃問題発生時にできた対策協議会があったものの、残された時間にはあまり余裕はなかった。また、茨城交通湊線のケースでは、正式な廃線届こそすぐ提出されなかったが、経営再建中である同社の債権者によって実質的な廃止予定日が設定されていた。また、茨城交通にとっての選好は会社全体の存続であり、不採算事業である湊鉄道線の存続には非常に消極的であった。第2章で検討した富山市の事例ではJR西日本の協力があつたことと比べると、今回の事例はそれぞれの沿線自治体にとって路線存続へのハードルは低くはなかった。

このように、この政治過程にかかわるアクターの当初の選好はどちらの事例においてもさほど違いがなかったことが確認できた。それでは、なぜ、茨城交通湊線の事例では路線存続という当初の対策協議会の選好に沿った形で決着し、鹿島鉄道の沿線自治体はそれが達成できなかったのだろうか。

この疑問を解決するために、本研究では対策協議会における沿線自治体の行動とその成果に着目した。そして明らかになったことは、対策協議会が時間内に適切な財政スキームが策定できるかどうかということと、路線

活性化策が奏功し、具体的な成果が表れるかどうかという2点が重要であった。そしてこれらの点が、対策協議会が他のアクターから路線存続にとって必要なリソースをそれぞれ獲得できるか否かの分岐点となったのである。

まず、沿線自治体がいかに状況に合わせて対策協議会として柔軟な策を講じられるかということである。既に述べたように、撤退が自由化された地方鉄道では、自治体側が事業者に対していかに魅力的な支援パッケージを限られた時間内に提示できるかが重要になっている。地域鉄道事業者は、第3セクターを除けばバスやタクシーといった他の輸送機関、ないしは不動産業を行っていることが多い。むしろ、もはや路線バス事業や不動産業の黒字で鉄道の赤字を埋めるという経営状況が一般的であろう。ゆえにたとえ自治体が経営赤字を行政から補填して延命を行っても、鉄道路線が再び活性化するような新たな設備投資等を行うことは考えづらい²⁸。

鹿島鉄道のケースでは沿線自治体は他の選択肢を上げつつも赤字補填に固執し、対応を遅らせてしまった。この判断は政治過程に残されていた時間が少なかったこともあり、致命的であった。結局、現実的には事業継承が不可能なタイミングで初めて他の事業者による引き継ぎ先の公募を行うなど、事業者である鹿島鉄道やその親会社である関東鉄道の意志に対して適切な対応できなかった。一方、湊線対策協議会は柔軟な対応を行った。同協議会は当初、事業者である茨城交通による完全子会社という形での新設分割による路線存続を考えていた。しかし、同社の意思としてそれが無理だと分かれば、自治体出資による第3セクターでの新設分割という、コストが高く当初は消極的であった選択肢に変更した。

存続に必要なもう一つの要因は適切な活性化策によって早い段階で存続への希望を見いだせるのかどうかという点である。沿線自治体や住民は一律に存続を求め、集客策を作成し、実行に移す。この点に関してはどちら

28 この点について、当時の鹿島鉄道社長は、補助金を受けて同社単独で鉄道経営を続けることは税金の無駄遣いであるという指摘している（茨城新聞、2006年11月20日）。

の事例でも同様であったが、ここで重要なことはそれが具体的な成果、すなわち運賃収入や輸送人員の増加に現れたかどうかである。無論どのような活性化策がその路線にとって有効かは、当然沿線の持つ特徴によって千差万別であろうから、ここで具体的方策を示すことはできない。いずれにせよその活性化策がすぐに効果を現わし、少なくとも乗車人員の減少を緩和する程度には成果を上げることが重要であった。国土交通省に表彰されるほど存続運動が盛り上がった鹿島鉄道の事例において、乗車人員の下げ止まりが見られず、知事にその点を厳しく指摘された点は、目に見える客観的な成果をすぐに示すことの重要性を明瞭に示すものである。

以上の2点、事業者の意向に沿うような柔軟なスキームの策定と目に見える状況の改善が存廃の分岐点になったのだが、これは県や国を再建スキームに巻き込む際に重要となってくる。財政パッケージを作り上げる上で県や国との連携は不可欠である。県は対策協議会の正式なメンバーであるが、知事の会見での発言からもわかるように、あくまで沿線自治体が説得力のある再生可能な計画を作り上げることが、県が財政援助等を行う際の基本原則であった。国土交通省の補助金も、県と市で連携して補助金を出して初めて国の補助金が出るシステムになっている。

このように、需給規制緩和以降の地域公共交通の維持は、まさに、新自由主義改革が求めるように、地方自治体が事業に対して実際的な数字を根拠にして説得的な行動を示すことが必要となるのである。当事者が有効的な戦略をたて、短期間で成果を出しつつ、県や国といったアクターを巻き込んでいくことが、路線存続という沿線自治体の選好を実現する重要な要因となるのである。

むろん、本研究は地方鉄道にかかわる事例を網羅的に取り上げたわけではない。冒頭で言及したように、国土交通省によると、2000年度以降、全国で35路線、637.7kmの鉄軌道路線が廃止された（2014年3月31日現在）。また、国土交通省の地域公共交通活性化事例を紹介するホームページでは30を超える活性化事例が掲載されている（地域公共交通活性化センターホームページ、2015年8月28日アクセス）。これら事例のうち2

つの事例を取り上げただけであり、これをもって完全な結論とするのはやや乱暴かもしれない、今後の課題としてさらなる事例分析を重ねる必要があることを最後に付記しておきたい。

参考文献

- 新子眞佐夫 (2010) 「京丹後市の公共交通施策にみる路線バス事業への行政への関与」、『政策科学』、18 巻 1 号
- 宇都宮浄人 (2012) 『鉄道復権：自動車社会からの「大逆流」』、新潮社
- 運輸政策審議会鉄道部会 (1998) 「旅客鉄道分野における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について」、運輸政策審議会鉄道部会答申 (1998.6.15)
- 小澤茂樹 (2011) 「第 11 章 鉄道」、塩見英治 (編) 『現代公益事業：ネットワーク産業の新展開』、有斐閣
- 北崎浩嗣 (2003) 「並行在来線先発地域との比較検討からみた『肥薩おれんじ鉄道』」、『経済学論集』、第 59 号
- 北崎浩嗣 (2005) 「苦悩する並行在来線第三セクター鉄道の経営」、『経済学論集』、第 64 号
- 国土交通省 (各年版) 『国土交通白書』
- 国土交通省鉄道局 (各年版) 『数字でみる鉄道』
- 国土交通省鉄道局・運輸局鉄道部 (2004) 『ベストプラクティス集：鉄道を元気にする 34 の取組』
- 小嶋光信・森彰英 (2014) 『地方交通を救え！：再生請負人小嶋光信の処方箋』、交通新聞社
- 竹内伝史 (2000) 「需給調整規制の廃止に伴う地方自治体の新任務、公共輸送政策」、『運輸政策研究』 Vol3, No.2
- 寺田一薫 (2005) 『地方分権とバス交通：規制緩和後のバス市場』、勁草書房
- 辻本勝久 (2009) 『地方都市圏の交通とまちづくり：持続可能な社会を目指して』、学芸出版社
- 辻本勝久 (2011) 『交通基本法時代の地域交通政策と持続可能な発展』、白桃書房
- 土居靖範 (2005) 「JR 富山港線の LRT 転換と課題 (上) (下)」、『立命館経営学』、第 43 巻第 6 号、第 44 巻第 2 号
- 戸崎肇 (2005) 『交通論入門：交通権保障と新しい交通政策のあり方』、昭和堂

- ドハティ・イアン / 今城光英訳 (2006) 『地方鉄道の再生：イギリスにおける地域社会と鉄道』、日本経済評論社
- 新川達郎 (2011) 「公的ガバナンス論の展開と課題」、岩崎正弘編著 『ガバナンス論の現在』、第2章、勁草書房
- 深山剛・加藤浩徳・城山英明 (2007) 「なぜ富山市ではLRT導入に成功したのか？：政策プロセスの観点から見た分析」、『運輸政策研究』10 (1)
- 藤川賢・堀畑まなみ (2011) 「維持可能な地域社会と地方交通：石川県北陸鉄道の事例から」 『明治学院大学社会学社会福祉学研究』135号
- 古平浩平 (2014) 『ローカル・ガバナンスと社会的企業：新たな地方鉄道経営』、追手門学院大学出版会
- 堀畑まなみ (2010) 「地方鉄道廃止が及ぼす地域社会への影響：北海道ふるさと銀河線の廃止の事例」 『桜美林論考、自然科学総合科学研究』1号
- 森口将之 (2011) 『富山から広がる交通革命：ライトレールから北陸新幹線開業にむけて』 交通新聞社新書
- 盛山正仁 (2014) 『鉄道政策：鉄道への公的関与について』、創英社
- 山本啓 (2014) 『パブリック・ガバナンスの政治学』、勁草書房
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little Brown.
- Pierre Jon and B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics, and the State*. Palgrave Macmillan.
- Pierre Jon and B. Guy Peters (2005), *Governing Complex Societies: Trajectories And Scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Richards, D. and Smith, M.J. (2002), *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford University Press.
- Smith, M. J. (1999), *The Core executive in Britain*, Macmillan Press.