

Ⅲ 紹 介 Ⅲ

香川正俊『第3セクター鉄道と地域振興』

澤 喜司郎

(I)

本書は、著者の前著『第3セクター鉄道』(成山堂書店、2000年)に続き、膨大な1次資料と緻密な現地調査に基づいて書き下ろされた第3セクター鉄道と地域振興に関する大書である。

前著は、第3セクター鉄道の考察を通して交通政策と国土・地域政策との密接不可分性について論究したもので、全国に及ぶ第3セクター鉄道の現状分析、経営維持に関する方策と経営安定基金問題、各種助成・保険制度に係わる仕組みと問題点、国と地方の役割分担のあり方など広範な考察が行われ、地方分権に基づく地域交通体系の構築に関しては主に欧州各国の経験を踏まえて検討されていた。また、地域振興については大部分の第3セクター鉄道が運行されている過疎地域を中心に、各種振興策の実態を踏まえて地域振興策のあり方と諸課題について言及し、その上で第3セクター鉄道等の公共交通機関を維持するには地域振興が不可欠であり、地域振興にも既存の第3セクター鉄道等の活用が欠かせないことが諸外国の理念と事例を交えて考究されていた。

そして、著者は上述の事柄を充分把握するには第3セクター鉄道の事例研究が必要とされるとし、その実証的研究の成果として刊行されたのが本書である。本書では、大都市圏に近接する甘木鉄道(福岡県)と過疎地域を運行する南阿蘇鉄道(熊本県)が取りあげられ、著者によれば「旧国鉄甘木線(現：甘木鉄道)と高森線(現：南阿蘇鉄道)は共に第1次廃止対象路線に選定され、第3セクター鉄道会社設立方式も類似し、開業年月も同じである。しかし地理的条件の相違のみならず、旧国鉄線として敷設された経緯と特定地方交通線に選定された後の関係自治体の対応及び第3セクター鉄道会社設立に至るまでの過程には大きな差があり、現在に至る経営内容も黒字計上会社と赤字計上会社というようにまったく対照的な形になっており、全国の第3セクター鉄道に普遍化できる典型的な事例と思われる」(はしがき)という。

本書では、この両鉄道について、旧国鉄線として敷設された沿革から特定地方交

通線に選定された後の旧国鉄線存続運動及び第3セクター鉄道会社設立に至る詳細な歴史的考察と、特定地方交通線対策の政策決定・実施過程において発生した未解明の事柄(特定地方交通線選定基準の決定に係わる運輸省と自治省等の確執やその不合理性)についての詳細な検討に加え、地域振興において両鉄道が果たすべき役割について言及されている。

以下、本稿では断片的となることをお断りして、筆者が興味を引かれた箇所を中心に本書を簡単に紹介したい。本来ならば、本書の全体像を示すために目次を紹介するのが常であるが、本稿では省略させていただくことをお断りしておく。

(II)

本書において筆者が最も興味を引かれた箇所は、衆参運輸委員会会議録や運輸省鉄道管理局稟議書および同管理局メモ等に基づいて、特定地方交通線選定基準の決定に係わる運輸省と自治省等の確執とその不合理性を検証した章であり、運輸行政論の大家である著者によって初めて解明されたものである。

著者は、まず「国鉄再建には国鉄再建法等の特別法は必ずしも必要ではなく、累積赤字の棚上げや赤字ローカル線対策の一環として国鉄各線の無償貸与及び譲渡を行う場合は、日本国有鉄道法等の部分的改正でも可能なものである。にもかかわらず運輸省が立法化に固執した理由は、一切の例外を認めないという原則を貫いて赤字ローカル路線廃止の実効性を確保し、国鉄再建路線の促進を確実にするためには、全国一律の基準を規定する法的根拠が不可欠と判断したためであった」(21頁)という。

そして「特定地方交通線の選定に関する各指標の具体的な算定方法及び要件等は運輸大臣が告示するとしたため、第1次廃止対象線の選定は複雑になり、存廃の可否を巡る諸々の問題が生じた」(193頁)のであるが、「特定地方交通線の選定基準を法律ではなく政令に委ねるという手法を採った理由は、第1次国鉄再建対策以来3次(1969～1977年度)にわたって行われた国鉄赤字ローカル線廃止計画が、沿線自治体や住民の意向を受けた国会議員の圧力によって挫折し、例えば第1次計画(1969～1972年度)では廃止予定83路線・2,600キロが実際には11路線・120キロの廃止実績に過ぎなかったことを鑑み、自民党議員を含む地方出身議員の廃止反対の圧力を封じ込め、運輸省・国鉄等の官僚主導による特定地方交通線対策の完遂に万全を期そうとする意図に基づくものである。さらに許容範囲内での妥協は行いつつも、

国会での議論を基本的に軽視した理由は、法制定後の政治的駆け引きの余地を残さず、特定地方交通線を画一的な尺度で機械的に廃止し得る十分な自由裁量権を確保することにあつた」(21頁)。

特定地方交通線の選定基準として、運輸省は当初には一括廃止方式を考えていたが、国鉄再建法施行令で段階的廃止方式に変更されたのは自治省の意向があつたからであり、自治省が段階的廃止に固執した理由について、著者は「当初からすべての路線を廃止対象に包含すれば路線によっては地域交通への打撃が極めて大きく、将来の需要増によって再生する可能性を断ってしまうとの判断によるもので、廃止による影響を最小限に止め、出来れば廃止路線を最小限に抑制しようとする目論見があつたため」(195頁)、それは「廃止される路線はバス転換を柱に第3セクター鉄道への経営移行方式を含んでいたため、バス転換はもちろん、第3セクター方式の場合は地方自治体の財政を相当に圧迫するのが確実であり、自治省として無視出来ないという事情があつたからである」(194頁)という。

しかし、運輸省と自治省等との駆け引きはあつたものの、「国鉄再建法施行令に基づき基本的に輸送密度4,000人未満の路線が廃止対象路線とされていたため、第1次廃止対象路線には選定されなかつた路線も、第2次廃止対象路線の選定以降において廃止対象とされた路線も多く、特定地方交通線対策を進める上で大きな障害にはなっていない」(31頁)のである。

また、著者は特定地方交通線の選定基準を輸送密度4,000人未満とした根拠は現在に至っても必ずしも明らかではないが、廃止対象路線の具体的な選定基準を定めた運輸省告示(昭和56年3月31日、運輸省告示第137号)は、「各地域における将来輸送密度の増加に係わる需要予測を最低限の期間に抑え、貨物輸送を無視し、地域振興や住民生活と鉄道の必要性との関連を無視し」(197頁)、そこに同告示の非合理性があると指摘し、「国鉄再建法を根拠に画一的な廃止基準によって国会議員等による政治的圧力を封じ込め、特定地方交通線対策の早急な遂行を確保するため国会での論議を極力回避し、法律の各条項は原則扱いとして実質上の廃止基準を政令や通達とりわけ告示に委ねる方法は、政府・自民党の議会制民主主義軽視の姿勢の現れである。ともあれ、実情に合わず画一的で基準期間内だけの数合わせに過ぎない同告示の非合理性は…関係自治体の反感を買っただけでなく、特定地方交通線対策の実施過程において国や国鉄が妥協を重ねながら、一方で強圧的態度に出るという二律背反の対策を余儀なくされた原因になつた」(同上)と結論づけている。

(III)

次に、地域振興において南阿蘇鉄道が果たすべき役割について言及された章について紹介しよう。

南阿蘇鉄道の設立においては「鉄道存続の必要性や経営維持に係る問題だけでなく、熊本県の財政的な事情から県が資本参加を拒み、沿線自治体と住民が中心になって設立に至ったという経緯」があり、「南阿蘇鉄道株式会社の設立に際して同県は、経営安定基金には助成するが経営には関与しないという熊本方式を全国で初めて採用、資本金1億円の99.95%までを財政力の脆弱な南阿蘇6町村と大津町が負担しており、一方で経営安定基金の募集には5,500万円の目標を超える6,000万円以上の住民拠出金が集まる等、地元住民の鉄道存続に対する熱意が高揚し、また新駅の新設・改良を沿線自治体が引き受ける等、地域ぐるみの支援があった」(1頁)が、「経営安定基金の元金の一部はすでに取り崩され、県が経営不参加の上、関係自治体の平均財政力指数は0.29にすぎず、住民のおらが鉄道意識も開業以来13年の年月を経た現在では相当希薄になっている」(2頁)という。

しかし、同鉄道が単なる住民の足のみならず、過疎地域の再生という課題と役割を担っている限り、その存在意義は大きく、また「南阿蘇鉄道は総じて過疎地域を運行し沿線地域には特別な産業もないが、全国的に有名な観光地である阿蘇くじゅう国立公園の南側に位置する南阿蘇地域を通っており、同地域は恵まれた観光資源を有している」(1-2頁)として、著者は南阿蘇鉄道沿線各自治体の観光を中心とする地域振興に関する取組と問題点を紹介し、南阿蘇鉄道との表裏一体性について検討している。その理由について、著者は「需給調整規制の撤廃を柱とする鉄道事業法の改正が行われた今日、南阿蘇鉄道が過疎地域の再生を進める上で必要なものかどうかという、第3セクター鉄道に係わる諸問題と課題の中でも最も重要な事項を扱う上でよい事例ではないかと考えるからである」(2頁)と記している。

著者は、南阿蘇6町村(西原村、長陽村、久木野村、白水村、高森町、蘇陽町)と同町村と関係の深い大津町の現況と観光を中心とする地域振興策についての詳細な分析の後、「観光開発を中心に地域振興を図る南阿蘇6町村等の各自治体は、自家用乗用車利用客の利便性向上を第1とする目先の対策では、道路や駐車場整備に多額の費用を要するだけでなく、宿泊客数を増加させて地域経済を活性化し、雇用の場を確保して定住住民を増やすという過疎地域再生目的に限界が生じることと、南阿蘇鉄道と路線バスの公共交通機関を利用出来る観光開発を第一義に位置付け、観光施

設等とのアクセスの利便性を高める長期的展望に立脚した政策を採らねば、地域振興のみならず住民の移動の権利確保も困難になることを認識すべきである。全国的に有名な阿蘇くじゅう国立公園を抱えるとは言え、宿泊客を中心とする大勢のリピーターを確保出来なければ観光による地域振興は望めない。…景気等の影響を受けやすい観光産業の振興には利便性が高く安価な公共交通機関と、南阿蘇地域の豊かな自然環境を十分に活用した観光施設等を組み合わせた地域振興策と交通政策の連携強化が不可欠」(149頁)と主張する。

そして、南阿蘇鉄道の各駅および車内でのアンケート調査の分析により、住民の多くが日常生活において南阿蘇鉄道を必要としていること、「車で来たが乗りたかった」「観光には鉄道が便利」という観光客の回答から観光客自身が南阿蘇鉄道の必要性を認めていることを明らかにし、「南阿蘇鉄道の役割は、単に地域住民の足を維持するだけでなく、観光客のニーズに即した輸送態勢を採って観光産業の育成を助け、各自治体が取り組む過疎地域の再生に寄与することである」(149-50頁)とするとともに、「これは同時に南阿蘇鉄道の輸送人員を高めることにも繋がる事柄であり、…過疎地域の再生と同鉄道の存在は表裏一体の関係にある」(150頁)と結論づけている。

他方、南阿蘇鉄道会社に対しては「景気動向等に左右される観光依存型の鉄道を過度に模索するのは危険としても、各町村が観光産業と地場産業の育成を通して定住住民の拡大を図り、過疎地域の再生を目的とした各種政策を実施する中で、同政策に呼応すべき不可欠な輸送機関として自らを位置付ける必要がある」(133頁)とし、さらに「南阿蘇鉄道会社は熊本県の地域振興課や交通対策総室との密接な連携を希望しており、県と各自治体は鉄道事業法の改正による需給調整規制の廃止や、過疎地域に鉄道は不要とする一部の主張に追随せず、地方の独自性と自治の精神に基づき、路線バスを含む地域交通体系の構築を目指すべきである。地域振興政策と交通政策との整合を図り、南阿蘇鉄道の積極的な活用を通じた過疎地域の再生を目指し、両政策の円滑な実施を模索する姿勢が求められる」(175頁)と結んでいる。

(IV)

地域振興において南阿蘇鉄道が果たすべき役割について言及された章と同様に、甘木鉄道が地域振興に寄与すべき役割と課題について論じられた章についても紹介しよう。

福岡都市圏に隣接するベッドタウンを運行していた旧国鉄甘木線は、「当初から甘木・朝倉地域とりわけ甘木市の地域振興策と不可分の関係に位置付けられ、地域振興を阻害するものとして存続運動が展開された」(はしがき)が、「甘木鉄道の設立には当初から大きな累積赤字が発生すると見込まれ、福岡県のみならず沿線自治体や甘木・朝倉地域の各自治体にも第3セクター会社設立に消極的な意見と、積極的意見とが錯綜して利害関係を巡る確執が生じ、バス転換の方向性が高かったにもかかわらず、甘木市を中心とする猛烈な第3セクター鉄道化運動が功を奏したという経緯がある」(177頁)ばかりか、甘木鉄道の沿線自治体の現況と地域振興策についての綿密な調査の結果、著者は「現在の甘木鉄道沿線地域は、福岡都市圏のベッドタウンとして発展する関係自治体とそうでない自治体がある。その格差は甘木鉄道の必要性に係わる認識と直結すると思われる」(はしがき)という。しかし、「ベッドタウン化が困難な市町村では観光に活路を見出す場合が多く、地域振興上同鉄道の重要性が高まっている」(同上)とし、沿線自治体の地域振興策を中心に甘木鉄道の安定経営と地域振興の表裏一体性について検討している。

著者は、1986年6月に策定された「福岡県21世紀へのプラン」(1986～2000年度)が福岡地域内において甘木鉄道が沿線開発に果たす役割を重視し、同鉄道と沿線地域の地域振興策との連携の必要性を明記していること、1996年度を初年度とする甘木・朝倉地域振興計画(第4期実施計画、1996～2000年度)が官民が一体となって設立した第3セクター甘木鉄道を永続的に存続させ、地域の足として定着を図るための沿線開発事業を重点項目に含めていることから、福岡県の施策を「甘木鉄道を住民の足として維持する必要性と共に、甘木・朝倉地域の振興に対する同鉄道の不可欠性を表裏一体のものと位置付けている」(300頁)と高く評価している。

続いて「福岡市等からの人口流入や観光と共に、工業の振興が期待される新興地域」(303頁)としての甘木鉄道沿線地域(甘木市、三輪町、大刀洗町、夜須町、小郡市、基山町、杷木町)の現況と地域振興策についての詳細な分析の後、「甘木鉄道沿線自治体の多くが同鉄道の利用を前提とした宅地化と観光開発を進め、福岡都市圏からの定住住民の拡大と数多くの観光客を誘致することによって地域の振興を図っている」(320頁)とした後、「甘木鉄道の役割は交通基盤として地域振興への側面援助にあり、同時に甘木鉄道を利用した各自治体の地域振興策は同鉄道の安定経営に繋がる。公共交通機関の恩恵を受けない三輪町や杷木町における定住促進策の矛盾は、自家用乗用車を一層拡大して福岡都市圏へも悪影響を及ぼすであろう。観光開発も、成功事例を見れば甘木鉄道とのアクセスを重視しており、観光客数の伸び悩

みに苦しむ各観光施設は同鉄道とのアクセスを軽視している。このように甘木鉄道と地域振興とは表裏一体の関係にある」(320-1頁)と結論づけている。

他方、甘木鉄道に対しては「福岡都市圏をはじめ北九州都市圏や久留米・小郡両市に近接し、沿線人口の流入が著しい甘木鉄道は、全国に展開する第3セクター鉄道の中でも恵まれた部類に入る。また甘木・朝倉地域では今後の観光開発が期待され、同鉄道の乗車人員を一層押し上げる可能性を有する。けれども同鉄道経営の好調さは、同鉄道の存在を沿線自治体を中心とする地域振興策の交通インフラとして密接不可分の関係に位置付け、同鉄道会社が単なる住民の足のみならず、地域振興に果たす自らの役割を明確に認識し、運営してきた成果であって、決して人口増に伴う当然の好調ではないことに留意せねばならない。同鉄道会社と沿線自治体及び甘木・朝倉地域の各自治体がこの認識を共有し発展させる限り、本当の意味で安定経営に到達する可能性がある」(337頁)と結んでいる。

なお、著者は本書のような「実証的研究には、同鉄道の経営安定化と共に地域交通体系の構築を進め、地域振興に有する役割を発揮させるための具体的な政策提言が求められるかも知れない。しかし本書では、細部にわたる政策提言にまで踏み込んでいない。政治と行政が考えるべき事柄だからである」(はしがき)としている。しかし、甘木市については「甘木市における定住人口の伸び悩みは、福岡都市圏により近く地価の安い夜須・三輪・大刀洗各町で宅地化が止まり、比較的遠方に位置する同市まで波及しないという地理的要因が大きい」(305頁)ため、「同市が定住住民増の前提となる雇用の場を創造するには、今後観光施設等の整備と大量の観光客を輸送する甘木鉄道との連携が不可欠で」(同上)、「アクセスを整備せずに入場料無料化による誘客対策を実施しても観光客の確保は無理と思われ」(306頁)、「通年的かつ多数の雇用が見込まれる観光地づくりには、アクセスの改善に加え、鉄道とバスを組み合わせた観光施設間を連絡する周遊型の観光開発が求められる」(306-7頁)とともに、需給調整規制の廃止に伴い今後相当数のバス路線の廃止が予想されるが、「バス会社は自治体が大半の赤字補填をすれば残したい意向であり、地域住民の移動の権利確保だけでなく、甘木鉄道と各種観光施設等を結ぶバス路線の活用と周遊型観光の開発は重要な課題と思われ、出来れば廃止せずに観光面で活用の方が得策と考える。1台あたり平均乗車人員が3.8人の路線を残すのは困難だが、基本的には公共交通機関の維持は地域振興策に欠かせない事柄であり、少なくともだれもが利用可能な自治体バスを残すことが肝要である。自治体には需要に合わせ廃止するのではなく供給に需要を合わせるという発想の転換が必要で、観光客誘致の有効な

施策と絡めた地域交通政策の実施が求められる」(307頁)と提案している。

(V)

以上、本稿では筆者が興味を引かれた箇所を中心に本書を簡単に紹介したため、本書の全体像を示すことができなかつたことについてはお許しをいただきたい。

しかし、本稿で紹介した特定地方交通線選定基準の決定に係わる運輸省と自治省等の確執とその不合理性を検証した章は、筆者も知らなかつたことが多く明らかにされているなど、第3セクター鉄道や地域振興に興味のない交通学者にとっても必読の章であり、結果としての現状分析を得意とする交通経済学者もこの章を読めば交通政策決定プロセスの研究(問題の根本的所在の解明)の重要性を再度認識させられることになろう。かつて筆者は、小著『整備新幹線—政治新幹線を発車させた男たち—』(近代文藝社、1994年)で整備新幹線の政治的決着過程を問題にしたことがあるが、取り扱うテーマに違いはあるものの、著者による本書における詳細かつ精緻な解明の方法には学ぶべきことが多い。

また、本稿において紹介できなかつたが、旧国鉄線としての敷設から第3セクター鉄道会社の設立に至るまでの国や関係自治体の政策決定過程および住民運動等についての歴史的考察は、まさしく「地方史」としての重要な意味を持つものである。そのため、著者にはすべての第3セクター鉄道について本書と同様の視点から取りまとめ、出版していただきたいものである。それが、わが国の交通研究において貴重な財産となることは間違いない。

最後に、筆者は本書を著者より謹呈されたが、筆者が浅学非才なために本稿において本書の的確な紹介ができず、また筆者の不勉強による誤読の可能性もあり、この点については著者のご海容をお願いする次第である。

(成山堂書店、2000年、345+12頁、5,600円+税)

(脱稿：平成13年1月16日)