

不可欠な公共交通機関の維持をめぐる 制度的・財政的枠組みの在り方について

— 地方鉄道と地方バス路線の維持を中心に —

香川正俊

目次

1. はじめに
2. 道路整備財源の仕組みと特定財源移譲論議の行方
3. 鉄道整備の考え方と貧弱な財源
 - (1) 鉄道整備に係る財源と補助制度の背景
 - (2) 鉄道軌道近代化設備整備費補助制度の変更と同制度の重要性
 - (3) 地方の取り組みとその役割
4. 地方バス路線維持費補助制度の変更と地方の独創性
 - (1) 地方バス路線維持費補助制度の変更と課題
 - (2) 地方における独創的維持策の追求
5. 「社会資本」の定義と国から地方への財源移譲
 - (1) 社会資本としての鉄道
 - (2) 地方への自主財源移譲

1. はじめに

需給調整とそれに基づく参入・撤退規制が、全輸送機関にわたって大幅に緩和されて以来、鉄道やバス路線の廃止が全国的規模で相次いで行われている。撤退は都市部においても進んでおり、今日では全国的な問題にまで発展した。撤退の自由は不採算な地域ほど深刻であるが、地方鉄道及び地方バス路線を維持するための補助制度も大きく変貌しつつある。国の交通政策の基本原則が新自由主義に基づく「民間主導の自由な競争原理」に置かれる限り当然、今後も補助金制度はかなりの制限を受けるであろう。実際、補助制度は縮小傾向にあり、国の予算と交付実績も減少しているが、地方バス路線維持費補助制度のように、国主導の「平成の大合併」に起因する実情にそぐわない事例さえ見られる。

国が唱える地方の自主的・創造的努力に沿った「地域再生」政策を促進するには、財源（徴

税権の付与を包含する)と権限の地方移譲がある程度進捗しなければならず、それまでは、必要性に裏打ちされた国庫補助が不可欠と考える。全国の地方中小鉄道と地方バス路線の維持費等に支出される国の2005年度予算総額は107.05億円(鉄道35.02億円、バス72.03億円)に過ぎず、道路整備財源9兆3,438億円のわずか0.1%でしかない。

上述した事柄を受けて本稿は、不採算な地域における「地域再生」に必要な地方鉄道と地方バス路線維持に要する補助制度の仕組みと問題点及び国の取るべき施策並びに地方の自主的・独創的方策の方向性等について、最新の資料に基づいて扱おうとするものである。

2. 道路整備財源の仕組みと特定財源移譲論議の行方

国土交通省道路局の資料¹⁾によれば、総投資額9兆3,438億円に上る2005年度道路整備財源の構成割合は、道路特定財源が約56.4%(国33.2%、地方23.2%)、一般財源が29.23%(国0.60%、地方、28.63%)並びに財政投融资等が約14.4%となっており、道路整備は税金である道路特定財源と地方の一般財源に大きく依存している。このうち道路特定財源は、国の財源となる揮発油税、地方の財源となる地方道路税と自動車取得税及び軽油取引税、国と地方の財源に分割する石油ガス税・自動車重量税の6税からなり、受益者負担原則の下、自動車利用者が負担し、全額が道路整備に充当される。ちなみに国土交通省道路局の試算では、05年度の道路特定財源諸税収は04年度とほぼ同様の約5.7兆円²⁾と見込まれる。

道路特定財源は、料金徴収問題に絡む高規格幹線道路整備や道路公団のあり方が国民的な批判を浴びる中で、無駄な公共事業の「増殖装置」とみなされ、長年にわたり見直しの必要性が指摘されてきたが、2005年5月24日の経済財政諮問会議において、小泉首相は3回目となる一般財源化の指示を行った³⁾。06年に本州四国連絡橋公団の債務処理が終了し、07年には約5,000億円の剰余金が発生するという背景があり、また鉄鋼製橋梁建設工事をめぐる談合事件が道路公団の現役幹部に及んだ今日、道路特定財源をめぐる数々の議論は一層拡大すると思われる。

ともあれ道路特定財源を見直すならば、受益者負担の原則を前提に是認されてきたのであるから、一般財源化を含む道路整備以外に用途を求めるよりも減税の方が妥当である。しかし、道路整備による受益と負担が著しい地域間格差を生みだし、無駄な高速道路等の建設が財源の

1) 国土交通省道路局資料「道路投資の財源構成」。

2) 国土交通省道路局資料「道路特定財源一覧表」。

3) 経済財政諮問会議『平成17年第12回経済財政諮問会議議事要旨』、7頁。

プール制と各地方への再配分方式でなされてきた経緯に鑑みれば、一定の国税部分を住民が受益と負担を明確に認識できる地方税として税源移譲するべきと考える。その上で移譲された税源の多くを、道路整備と自動車交通によって破壊された自然及び「公共性」を有する鉄軌道やバスを包含した社会的環境の再生を目的とする「社会・環境税」(仮称)に改め、まちづくりと連動した公共交通中心の地域交通体系の構築に充てることが望ましい。

3. 鉄道整備の考え方と貧弱な財源

(1) 鉄道整備に係る財源と補助制度の背景

鉄道整備の財源も受益者負担を原則とし、基本的に鉄道利用者が負担し、運賃・料金の一部として徴収される。但し、道路整備が特定財源を持つのにに対し、鉄道の場合は原則的に事業者負担で整備がなされるため、利用者が少なければ安全に係わる不可欠な諸施設等の設置も危うくなる。なお、基本的に税金投入を考慮しない理由について国土交通省は、鉄道管理者の多くが民間事業者という事情によると説明している。

ともあれ、鉄道整備関係の本来的な財源としては、増資や内部留保金等の事業者自己資金、銀行融資、社債及び転換社債等の民間借入金並びに鉄道債券等⁴⁾に限られる。しかし、鉄道施設の整備には巨額の資金が必要で、かつ公共性の確保要求も強いいため、実際上は自己資金等に加え、地方負担を前提とした最低限の補助金が国の一般財源から捻出される。特に地方中小鉄道は資金確保が非常に困難であり、税制上の特別優遇措置の他、一般財源から支出する国と地方の補助金に相当程度依存せざるを得ない。

地方中小鉄道に対する国の主要な補助制度と2005年度における国庫補助金予算額は、鉄道軌道近代化設備整備費補助(25.12億円)、地方鉄道新線開業費補助(ゼロ)、同運営費補助(0.37億円)、踏切保安設備整備費補助(2.00億円)、鉄道災害復旧費補助(0.68億円)及び低床式路面電車の購入等に係るLRTシステム整備費補助(6.85億円)の合計35.02億円⁵⁾で、道路整備に費やす一般財源のわずか0.0013%に過ぎず、義務的負担金に当たる法律補助は踏切保安設備整備費補助と鉄道災害復旧費補助の2つしかない。

これ等の補助金は、厳しい経営環境にある地方中小鉄道が有する社会的使命に鑑み、安全性

4) 国鉄分割民営化と相俟って行われた赤字ローカル線を廃止する「特定地方交通線対策」を通して誕生した第3セクター鉄道の場合は、沿線市町村が経営安定基金を保持する事例が多いものの、超低金利政策のもと運用益が見込めず、取り崩しによる資金の枯渇が相当数出ている。

5) 国土交通省鉄道局財務課提供資料，2005年7月11日。

の確保、輸送サービスの向上、設備の近代化等を行い経営の改善を図る目的で交付される。特に「安全性の確保」に重点が置かれるが、大規模事故や多発する自然災害がなければ制度化されることはなかった。例えば、最も重要な補助制度である鉄道軌道近代化設備整備費補助の対象に第3セクター鉄道事業者を包含した背景には1991年5月の信楽高原鉄道列車事故があり、同年、踏切保安設備整備費補助の改善と鉄道軌道整備法施行令改正（昭和33年8月30日、政令第256号）が行われ、地方中小鉄道事業者全体を鉄道災害復旧費補助対象事業者とした背景にも相次ぐ自然災害の発生⁶⁾があった。

(2) 鉄道軌道近代化設備整備費補助制度の変更と同制度の重要性

鉄道軌道近代化設備整備費補助の対象事業には2004年度から「緊急保全整備事業」と「安全対策教育指導費」が追加され、前者には国と地方公共団体で2/5～4/5、後者に対しては2/5～1/3が新たに補助されるようになった。ただし、交付期間は各々5年間と3年間に限られる。さらに00年・01年に発生した京福電鉄衝突事故や運転事故件数の増加に鑑み、国土交通省は同補助を国が行う根拠について、経営困難な事業者及び技術力の維持において厳しい環境にある事業者の自己責任のみに委ねることは適切ではなく「特に安全性の確保については、国が積極的に関与すべきもの」と説明する⁷⁾が、それであれば予算補助ではなく法律補助とし、補助対象鉄道事業者の範囲制限を緩和すると共に補助率及び補助額等のさらなる高上げを図るべきであろう。また、地方税法（昭和25年7月31日、法律第226号）付則第15条第42項に定める、政府の補助により取得した車両の運行の安全性の向上に資する償却資産に対する固定資産税特例の条件となる資産取得年月日を07年3月31日以降も延長する等、税制上の優遇措置の継続が求められる。

国土交通省は2005年度から鉄道軌道近代化設備整備費補助の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⁸⁾した。具体的には鉄道事業者と自治体、住民等で設ける協議会が鉄道再生のための中期計画（5年間）を策定し、承認を受けた「再生計画」のうち、鉄道の利用促進が見込める事業等に助成する仕組みであり、まちづくりと連携させ地域の活性化に波及させるため、計画期間中に経

6) 香川正俊著『第3セクター鉄道』、成山堂書店、2000年3月、165頁、172頁。

7) 国土交通省鉄道局財務課、施設課、技術企画課資料「鉄道軌道近代化設備整備費補助制度の拡充中の事前評価表No.26」。

8) 『独立行政法人鉄道施設・運輸施設整備支援機構鉄道軌道近代化設備整備費補助金取扱要領』、平成17年5月20日、機構規程第19号「5」。

営が黒字に転換しても期間中は補助を継続することになる。

けれども要件等の変更は、赤字経営のため設備更新が進まず、競争力の維持が困難な地方鉄道事業者を対象とした従来の補助方法では増客で収支が好転する事例がほとんど見られないことから、退出規制の緩和に合わせ、黒字転換が見込める鉄道事業者への支援に切り替えるという大きな方針転換を意味している。すなわち補助率を 1/5 から 3/10 に高上げる一方で、黒字化が見込めない鉄道はバス転換を促進する「支援先の選別」に他ならない。このような選別は補助の実効性を高める上では効果があるろうが、事実上、黒字転換の可能性でのみ鉄道の有用性を判断するやり方には疑義を持たざるを得ない。

ともあれその上で、鉄道軌道近代化設備整備費補助制度の一環として、地方中小鉄道事業者の安全性向上を目的に新駅設置、部分的複線化及びパークアンドライド駐車場・駐輪場等、従来補助対象外にあった設備整備を含む 5 事業を「再生計画事業に関する特例」と位置づけ、1/5 から 1/3 の補助率に引き上げる「地方鉄道等活性化支援事業」を新設⁹⁾した。

「地方鉄道等活性化支援事業」は、2005 年 4 月施行の地域再生法（平成 17 年 4 月 1 日、法律第 24 号）及び同法に伴う各種施策と相俟って新しい形の「補助金行政」創設につながる恐れを内包している。しかも同支援事業の創設に伴って鉄道軌道近代化設備整備費補助全体の予算額は 04 年度より約 2 億円減額された。それでも、「地方鉄道等活性化支援事業」は今後、経営難に喘ぎながら精一杯の自助努力を行う地方中小鉄道事業者が単独では賄えない地域再生とも係わる事業の財源確保策として重要な意味を持つと思われる。

(3) 地方の取り組みとその役割

国の補助制度の適用においては、補助額（率）・補助対象事業等の不十分性だけでなく、地方が基本的に国と同額の補助金を負担するという前提条件を満たさなければ支出されない制度的な限界を備えており、財源の地方移譲が進捗を見ない現在、地方財政を圧迫する一因にもなっている。しかし自らが、地方鉄道を地域住民と地域再生上不可欠なものと位置づける限り、沿線自治体と中間団体である都道府県に財政出動が求められるのは当然の事柄である。近年は一定の要件を満たせば、国の補助が受けられない事業を地方自治体が独自に支援する制度も現れ始めた。

2004 年度から岐阜県で導入された「鉄道基盤整備維持事業費補助金」制度¹⁰⁾は「市民鉄道」

9) 「独立行政法人鉄道施設・運輸施設整備支援機構鉄道軌道近代化設備整備費補助金取扱要領」「21」。

10) 岐阜県地域計画局資料『第三セクター鉄道から「市民鉄道」への転換』、同『政策予算協議事項一覧』中「予算を計上したものの 5 番」。

への転換を決定した、取り崩しが不可能な基金残高のない県下3つの第3セクター鉄道に対する、国の補助金では対応できない事業への新規補助を行う全国初の試みである。同制度は鉄道事業者の自助努力と全沿線市町村の支援のみならず、県・沿線市町村・鉄道事業者・住民(NPO)が一丸となった市民参加型の支援体制確立を条件としており、「市民鉄道への転換計画」が認められれば3年間にわたり県が1/2、市町村が1/4を補助する仕組みである。04年度の交付実績は明知鉄道約900万円、長良川鉄道が約5,000万円及び樽見鉄道が2,000万円計7,900万円(2005年度予算額は計9,145万円)で、枕木・レール等の修繕、踏切・通信ケーブル等の電路、車両修繕等に補助される。岐阜県は3年間を「改善を促す期間」と位置づけ、それ以降は収支状況の変化を見て見直す予定である¹¹⁾。

鉄道基盤整備維持事業費補助金制度は、市民参加による地域ぐるみの取り組みにかかわらず、改善が見込めなければ鉄道廃止を俎上させる可能性を包含する。しかし、政策立案と予算執行及びその結果に対して住民を含む全関係者が責任を持つならば、地方自治特に住民自治の観点から見て一定の評価ができる。ただ同制度の実施には財源が伴わず、県が一般会計からの繰り入れを余儀なくされていること、地方鉄道に対する自治体の補助は特別交付税措置の算定対象外に置かれること及び各種税制上の優遇措置の未整備と合わせ今後、国の適正な対応が望まれる。

JR西日本の福知山線事故を真摯に反省するならば、国は地方中小民鉄だけでなく、多くのローカル線を抱える大手・準大手民鉄と共に、収益力に劣る3島JR及びJR貨物の安全性向上を重視し、必要な補助を行う義務を持つ。事業者間及び異種事業者間競争が激化する中で、大手・準大手民鉄も経営環境は厳しく、株主に対する責任を果たす上でも、内部補助によるローカル線の維持が困難な状況に置かれている。またJR西日本では、国策として行われた民営化に伴う早急な一部上場要請と営利優先主義が根本原因となり、安全性が軽視された。特に収益力が脆弱な3島JRは、鉄道軌道近代化設備整備費補助金取扱要領4に定める「前事業年度においてその経営するすべての事業を通じた損益計算」においては毎年度莫大な営業損失を出しているにもかかわらず、経営安定基金運用益による補填により、かろうじて「経常損失」を出していないため、補助対象鉄道事業者の要件を満たしておらず、踏切保安設備整備費補助と鉄道災害復旧費補助しか受けられない。

もっとも3島JRは本来、不採算路線の維持を含め事業全体を通じた黒字を保証する経営安定基金を擁しており、運用益の激減要素はあるものの安易に補助を受けるだけの合理性はない。

11) 岐阜県地域計画局ヒアリング。

不可欠な公共交通機関の維持をめぐる制度的・財政的枠組みの在り方について

しかし、JR 北海道や JR 四国は相当数の赤字路線を有しており、極端な金利抑制のため経営安定基金の運用益が見込めなくなったことに加え、旧国鉄の地域別「分割」という国策によって JR 東日本、JR 東海及び JR 西日本のような収益上の優良路線を保有せず、内部補助を通じた補填が不可能な状況にある。これ等の要因を無視あるいは軽視して必要な補助金を交付せず、維持の困難な赤字ローカル線を廃止したり、自治体や住民に押しつける方が一層不合理である。新幹線鉄道整備事業においては 2005 年度も公共事業関係費 706 億円、鉄道建設・運輸施設整備支援機構建設勘定繰入金 757 億円、地方公共団体負担金 732 億円、合計 2,195 億円（前年度比約 3.8%増）の膨大な財源を計上したが、有用性と重要度の比較再検討が求められる。

近年、第 3 セクター鉄道を含む地方中小鉄道存続のため、インフラ施設を公的部門が所有し、経営責任を会社が負う「上下分離方式」が話題になった。例えば 2000 年 8 月、旧運輸政策審議会は建設費の全部ないし一部を鉄道事業者・利用者が運賃等で負担する償還型（調達資金運賃回収型）及びランニングコストだけを鉄道会社が負担する公設型（非回収型）の 2 種類の上下分離方式の導入を提言¹²⁾している。同方式は公的機関への資産譲渡を含め、一部自治体において一部実現したが、国の関与が不十分であり、今後の責任が問われる。

とはいえ上下分離方式の導入は、鉄道事業者・利用者の負担を軽減すると共に、固定資産税が徴収できない代わりに地方交付税配分額が見込めるだけでなく、自治体の関与強化を通して鉄道建設と都市計画等との連携を密接化し、地域ニーズを実現する等、地方分権の度合いを高めると考える。なお、イギリスにおける上下分離の失敗を理由に同方式の限界を指摘する識者もおられるが、上下分離方式の是非と民営化の失敗を混同した議論であるように思われる¹³⁾。

12) 運輸政策審議会『中長期的な鉄道整備の基本方針及び鉄道整備の円滑化方策について～新世紀の鉄道整備の具体化に向けて～』、2000 年 8 月 1 日、運輸政策審議会答申第 19 号の中の「今後の鉄道整備の支援方策のあり方 2. 今後の鉄道整備の支援方策に関する基本的考え方 (1) 整備の方式に関する基本的考え方」。

13) 1993 年のイギリス国鉄民営化と共に上下分離方式が導入され、独占的なインフラ所有・管理会社である民営のレールトラックが誕生したが、90 年代末の相次ぐ列車事故により 01 年に同社は経営破綻し、非営利の保証有限会社としてのネットワーク・レールに業務が引き継がれた。破綻の原因は列車運行会社との情報等連携不足もあるが、線路・安全施設等に対する不可欠な投資の先送りが主であり、民営化の失敗にある。

4. 地方バス路線維持費補助制度の変更と地方の独創性

(1) 地方バス路線維持費補助制度の変更と課題

需給調整に基づく退出規制を前提に赤字事業者を補助対象事業者とし、都道府県知事が指定する一定規模の輸送量がある生活路線の維持に係る補助を行う、従来の地方バス路線維持費補助制度は、規制緩和を受けて2001年4月から変更され、現在は路線を補助対象とし、都道府県、市町村、地方運輸局及びバス事業者で構成する地域協議会において必要と認められ、都道府県知事が指定する生活交通路線の維持、確保に係る「生活交通路線維持費補助」と「特別指定生活路線運行費補助」に改められた¹⁴⁾。

旧制度は事業者が経営努力を行い、赤字路線が黒字に転換すれば補助金を打ち切れ、その収入減少分が他路線の運賃上乗せに転嫁されるという欠陥があったが、生活交通路線維持費補助の「生活交通路線」とは、複数の市町村にまたがり、広域的・幹線的な路線を指すため、対象路線の範囲を狭めたばかりか、相次ぐ自治体合併の影響を受けて必ずしも実態に則していない。これは早急に是正しなければならない緊急の課題である。

一方、都道府県が指定する生活路線の運行に対し、国と都道府県が協同して支援する特別指定生活路線運行費補助の「特別指定生活路線」とは、生活交通路線または鉄道駅等に接続する路線において、スクールバス等との一元化や路線の再編による効率化等、「先駆的な取り組み」を行う路線とされ、様々な「合理化」の実施を前提としている。

これ等の新しい地方バス路線維持費補助制度は、バス事業者に対する撤退規制の緩和(事前届出制の導入)を踏まえたものである。さらに国と地方の役割分担について、国は「広域的・幹線的な路線に対し、都道府県と協調して支援」し、基礎自治体である市町村は「独自の判断に基づき、その他のバス路線の維持」を行うとし、自治体支出分は地方交付税措置の算定対象に組み入れられるものの、地方自治体の役割を重視し、財政出動を大幅に拡大させた。その結果、2001年度比04年度における国と地方を合わせた地方バス路線維持対策費は740億円にまで増加したが、逆に国庫補助額は81.82億円から72.64億円(2005年度予算額は72.03億円)¹⁵⁾にまで低下している。

14) 運輸省自動車交通局監修『数字でみる自動車1999』、日本自動車会議所、1999年3月、36～37頁、国土交通省自動車交通局監修『数字でみる自動車1999』、同会議所、2004年3月、36～37頁。国土交通省自動車交通局旅客課生活交通対策室「国の地方バス路線維持費補助制度の概要」、平成17年5月20日。

15) 国土交通省自動車交通局『平成16年度地方バス路線維持費補助制度の説明資料』中「地方バス関係予算の推移」及び同局ヒアリング。

また自家用乗用車に押され、相次いでバス路線の廃止を続ける JR バス特に 3 島 JR バスは、国鉄改革関連法案成立当時、地方公共団体に対し、地方財政再建促進特別措置法（昭和 30 年 12 月 29 日、法律第 195 号）の趣旨を超える負担を求めないとの付帯決議がなされたことから長い間、自治体からの補助金を受けられず、地方バス路線維持費補助の対象にもならなかった¹⁶⁾ 経緯がある。その後自治体及び地方バス路線維持費補助の補助対象事業者になったものの、JR バス各社は 2005 年度も特別指定生活路線運行費補助費を受けていない。

JR 各社は分割・民営化の実施に当たり、「公共性の確保義務は終了した。これからは公益性を最大限確保するよう努める」との声明を出した。ここにいう「公共性」は、採算性と対立する場合を含むサービスの提供であり、「公益性」とは採算性を確保した上でのサービス提供を意味する。しかし、JR 側が補助金を受け取っていない理由が仮に、不採算な地方バス路線の早期撤退の支障になるためとすれば、国鉄時代から続く歴史的な存在意義及び他の民間バス事業者と比べても安易に過ぎる。今後は、JR バスをも取り込む関係自治体及び住民の工夫が必要であろう。

(2) 地方における独創的維持策の追求

都市部においてもバス路線は次第に減少しつつある。しかし、バス路線維持に対する自治体の単独補助が例え大幅な財政赤字の原因になるとしても、住民の理解を得た街づくり等の行政目的を有し、諸目的達成のために不可欠な投資であるならば、地域再生の観点から見てむしろ有益だと思われる。地方バス路線維持における地方の役割が増大せざるを得ない現状下、自治体特に基礎自治体としての市町村は、バス路線維持の基本的考え方を少子高齢化・環境問題及び都市計画等を踏まえた「都市の装置」としての必要性に置き、既存の他の公共交通機関に変更できないか（代替性）、住宅地域と商業地域・主要医療施設・公共機関の間等を接続する機能を一定水準以上保持しているか（機能性）及び維持費用に見合う一定の利用が存在するか（需要量）に判断基準を求めることが望ましい。

地方とりわけ過疎地域等にあるほとんどの自治体は財政力が非常に脆弱であるが、過疎地域自立促進特別措置法（平成 12 年 3 月 31 日、法律第 15 号）第 2 条に基づき、指定市町村に整備する基幹道路（第 14 条）、山村振興法（昭和 40 年 5 月 11 日、法律第 64 号）第 7 条等に基づき、振興山村において都道府県が整備する基幹道路（第 11 条）等、いわゆる 8 法指定地域（過疎地

16) 玉置一弥委員の質問に対する縄野克彦運輸省自動車交通局長の答弁『第 147 回国会衆議院運輸委員会議事録第 12 号』、2000 年 4 月 26 日。

域自立促進特別措置法、山村振興法、特定農山村法、半島振興法、離島振興法、沖縄振興開発特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法に定める指定地域)で行われる交通関連補助事業は道路整備に重点が置かれている。しかし、離島振興法(昭和28年7月22日、法律第72号)第12条に定めるように本来、これ等の指定地域における交通の整備は、生活の利便性の向上と産業の振興等を図るため、海上、航空及び陸上交通における総合的かつ安定的な確保及びその充実に特別の配慮がなされればよいのであって、道路整備に傾斜配分する理由はない。むしろ地域政治・経済を「土建行政」や「土木経済」依存から脱却させ、真に自立した地域の再生を図るのであれば、これ等諸法律の補助内容を道路整備でなく、地方バス路線等に対する補助に切り替えまたは重点を移す方法を模索する必要がある。

その場合、重要な事柄は地方自治体の施策や財政出動に対する市民への関心付けと、情報公開に基づく市民コントロール権の確保である。地方バスの事例ではないが、千葉県我孫子市は市民の自然保護運動によって守られてきた古い利根川の風情を残す自然空間(湖沼)を保全するため、財源の一部である2億円を「住民参加型ミニ公募債」に求めた。通常市民債は銀行からの借り入れより事務経費が高く、国債よりも多い利息をつけなければ売却できないが、市民との連携を目指す観点からあえて年利0.58%(国債は0.80%)に設定したのである。しかしその結果は1,260件、10億3,150万円もの応募が殺到した。用途が明確で、共感できる性格のものであれば資金は集まるという事例である。しかも2006年度からは、地方自治体は総務省の許可を受けずとも地方債を発行でき、自由度が高まるのである。

また、少子高齢化が高まるにつれ、今後それに対応する諸施設の整備に迫られる都会より、既に一定の少子高齢化に係る社会資本の蓄積が進んだ農山村部の方が地域活性化に必要な予算の確保が容易である。ちなみに近年実施の各種世論調査によれば、都市住民の過疎地域・農山漁村地域への交流居住意識及び過疎地域住民の都市住民受入許容意識が急速に拡大し、「団塊の世代」を中心とする都市住民のマルチハビテーションニーズの一層の高揚が見受けられる。知性と行動力に溢れた「団塊の世代」が田舎に移り住めば、バス路線の維持に絡めた独創性に富む様々な地域再生のアイデアも生まれると思われる。

5. 「社会資本」の定義と国から地方への財源移譲

(1) 社会資本としての鉄道

国は2003年1月開会の第156回国会において「社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進する」等を目的とする社会資本整備重点計画法(平成15年3月31日、法律第20

号)を成立させ、同法に基づき道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸の9事業分野別計画を一本化した社会資本整備重点計画(計画期間:2003年度~2007年度)が同年10月10日に閣議決定された。同計画には従来の5か年計画と特別会計制度を改め、重点分野に予算を傾斜配分する実施体制の確立が求められる筈であった。しかし道路整備に関しては、関連法として成立した「改正道路整備費の財源等の特例に関する法律」(平成15年3月31日、法律第21号)に基づき、今後5年間の道路の整備に関する事業の量を閣議決定すると定められ、社会資本整備重点計画と共に「平成15年度以降5箇年間に行うべき道路の整備に関する事業の量及び積雪寒冷特別地域における道路交通の確保について」(平成15年10月10日、閣議決定)において5年間の道路整備事業費を38兆円まで是認し、道路特定財源を継続するという道路事業を続ける仕組みが維持されたのである。高速道路整備もまた、9,342キロの高規格幹線道路整備計画を前提とした道路4公団民営化と、道路特定財源を投入する「新直轄方式」の導入によって、ほぼ支障なく継続されそうである。

一方、鉄道は社会資本整備重点計画の対象としての「社会資本」に包含された(社会資本整備重点計画法第2条第2項)にもかかわらず、計画内において重視されてない。「社会資本」の定義は曖昧であるが、道路、空港、港湾等に比べ鉄道整備を軽視する理由は、恐らく道路整備事業のように5か年計画や特別会計を持たず、民間主体の整備を中心とする受益者負担の原則を採用し、かつ主たる利益の享受者が一定の地域に限定されるためと思われる。けれども「社会資本」を政府のいう「私的動機に委ねると供給が著しく不足する」¹⁷⁾ 必要不可欠な財・サービスと定義すれば、地域再生やモーダルシフト、安全性の確保及び渋滞や環境問題に代表される道路整備に起因する外部不経済の是正要請から見ても、不可欠な鉄道の維持及び整備を同計画に包含すべきである。

(2) 地方への自主財源移譲

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(平成16年6月4日、閣議決定)は、国の過度の関与が地方の主體的な決定や創意工夫ある行財政改革の支障とならないよう、国の規制を廃止・大幅緩和し、地方の裁量権を拡大する、地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やし、国と地方を通した簡素で効率的な行財政システムの構築につながるよう、三位一体の改革の全体像を明らかにする等とし、「平成17年度予算編成の基本方針」

17) 典型的な事例は1969年の『経済審議会社会資本研究会報告書』。以後、政府は国会答弁等において同見解を公式に表明し続けている。

(平成16年12月3日、閣議決定)において、次のような方針を示した。特別会計の制度改革等を行い、歳出の効率化・合理化を推進すると共に、一般会計からの繰り入れを抑制する、

国と地方に関する三位一体の改革を推進することにより、地方の権限と責任を大幅に拡大し、地方の自由度を高め、真に住民に必要な行政サービスを地方が自らの責任で自主的・効率的に選択できる幅を拡大する、

国庫補助金を2005・06年度において3兆円程度廃止・縮小し、財源の移譲は04年度分を含め概ね3兆円規模を目指す。また地方交付税に関しては、05・06年度は地域において必要な行政課題に対し適切に財源措置を行う等を行い、地方団体の安定的な財政運営に必要な地方交付税、地方税等の一般財源の総額を確保する等である。

これ等について経済財政諮問会議は、地方分権の推進を目指し、2006年度までの三位一体の全体像を決定したとした上で、予算において国庫負担金1兆7,681億円を廃止・縮小し、所得譲与税及び税源移譲予定特例交付金により1兆1,160億円の税源移譲等及び地方財政計画の合理化・歳出見直し等を実施すると共に、地方団体の安定的財政運営に必要な地方交付税等の一般財源額を確保した等、地方交付税の改革が進んだと評価した。

しかし実際は、道路特定財源の温存による高速道路の持続的建設に見られるように、公共事業における特別会計の制度的改革は遅滞したままである。また、国庫補助金の廃止・縮小は財源の適正な地方移譲と密接に連動して行われなくてはならないにもかかわらず、社会保障費に係る国庫補助・負担金の大幅削減を筆頭に、生活・地域再生に必要な地方バス路線及び地方鉄道の維持存続関係の国庫補助金は、それ等に見合う財源移譲が進捗しないまま一段と削減された。地方6団体等の抵抗もあり地方交付税等の措置が講ぜられたが、同交付金も国の財政難と国主導の大合併が進む中で縮小の一途をたどっている。このように三位一体の改革は、理念とは逆の方向性を備えており、地方の自主性を束縛し、地方財政を逼迫させる一因でもある。

ともあれ現状において、地域住民の生活のみならず地域再生要請からも一般乗合バスや鉄道が不可欠となる場合が多く、地方分権や環境問題が重視される中で公共事業部門では無駄な道路整備を抜本的に見直し、公共交通機関の維持・整備等に係る財源に振り向けると共に、地方自治体の自主性を高める行財政上の条件整備が緊急の課題となっている。

(2005年7月26日)

Summary

Regarding the System and Financial Framework for Maintaining Indispensable Modes of Public Transportation: Focusing on the Maintenance of Local Railways and Bus Routes

Since the deregulation of all modes of transportation, railway lines and bus routes throughout Japan have been taken out of service. The abolition of lines has occurred in urban as well as rural areas and thus is a national issue. The problem is particularly serious in areas where the lines are unprofitable. Moreover, the support systems for indispensable lines in rural areas are also changing significantly. Such support systems have been put under increasing pressure as the notion of “free competition” has come in vogue. In fact, budgets for such support systems have been reduced significantly and incompatibility between the support systems and the results of the so-called “Heisei amalgamation of local governments” have become apparent.

In order to revitalize rural economies as the government has advocated, fiscal authority must be given to the local governments.

This, in turn, requires financial support from the government. Yet, the portion of the 2005 budget that is earmarked for the maintenance of railway and bus lines is only 0.1% of that allocated to highway construction and maintenance.

This paper discusses the measure that the national government should adopt to maintain these indispensable lines and routes by analyzing the current data.